

Vergaderjaar 2000–2001

27 572

Wet toezicht Europese subsidies

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Ontvangen 12 juli 2001

A. ALGEMEEN DEEL

De commissie voor de Rijksuitgaven, belast met het voorbereidend onderzoek, bracht op 16 maart 2001 verslag uit van haar bevindingen over het voorstel van Wet toezicht Europese subsidies. Met belangstelling heb ik kennis genomen van de inhoud van dit verslag. Onderstaand ga ik in op de daarin vermelde vragen en opmerkingen. Ik volg daarbij zoveel mogelijk de indeling en de volgorde van de memorie van toelichting bij het ingediende voorstel van wet.

1. Inleiding

De leden van de PvdA-fractie leggen de regering de vraag voor hoe het wetsvoorstel zich verhoudt tot de operatie «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB). Zij geven aan dat in VBTB-verband is gekozen voor de beleidsdoelstellingen als leidraad voor opzet en indeling van begroting en verantwoording. Voor de verantwoording over de besteding van EG-subsidies is, zo betogen deze leden, niet gekozen voor dit eenduidige *format*. Zij vragen zich af waarom dat zo is en willen weten of de regering heeft overwogen om ook de verantwoording over voorbereiding, uitvoering en controle van beleid gerelateerd aan Europese geldstromen onder te brengen binnen de nieuwe VBTB-opzet. Blijkens het verslag onderkennen ook de leden van de fractie van D66 de wenselijkheid van het mede in VBTB-kader beter inzichtelijk maken van de realisering van de beleidsdoelen die worden nagestreefd met EG-subsidies.

De stelling dat de verantwoording over de besteding van EG-subsidies in het departementale jaarverslag niet zou hoeven te worden geschoeid op VBTB-leest, is onjuist. In zijn of haar jaarverslag dient de betrokken minister te rapporteren over de besteding van alle begrotingsgelden waarvoor hij of zij verantwoordelijk is. Ten aanzien van EG-subsidies moet onderscheid gemaakt worden tussen drie mogelijke situaties.

De eerste situatie betreft gelden die via een ministerie lopen: voor de verantwoording daarvan gelden dezelfde VBTB-uitgangspunten als voor

de verantwoording van Nederlandse begrotingsgelden. Deze situatie doet zich voor bij de landbouwgarantie-uitgaven en (voor de nieuwe programmaperiode van de structuurfondsen) bij gelden uit het Europees Sociaal Fonds (ESF).

De tweede situatie is aan de orde wanneer de Europese Commissie gelden rechtstreeks uitbetaalt aan derden, maar de Staat of een decentraal bestuursorgaan op grond van de desbetreffende communautaire regelgeving wel een taak heeft inzake het verrichten van controles of het houden van toezicht op de besteding van die gelden. Deze situatie doet zich voor bij de structuurfondsen voor regionale doelstellingen (EFRO en EOGFL/Oriëntatie). De Staatssecretaris van Economische Zaken is op dit moment samen met de andere betrokken bewindspersonen bezig met de opstelling van een brief aan de Tweede Kamer over onder meer dit onderwerp.¹ In die brief, die de Kamer naar verwachting in augustus 2001 zal ontvangen, zal worden ingegaan op de wijze van informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de financiële voortgang van structuurfondsacties in de periode 2000–2006 en op de wijze van verstrekking van prestatiegegevens over de besteding van de desbetreffende gelden.

In de derde en laatste situatie gaat het om gelden die buiten een departementale begroting om (zonder tussenkomst van de Nederlandse overheid) door de Europese Commissie rechtstreeks aan een bedrijf of instelling worden verstrekt en met betrekking waartoe géén Nederlands bestuursorgaan is belast met een uit de EU-regelgeving voortvloeiende taak betreffende beheer, controle of toezicht. Deze situatie is van toepassing op bijvoorbeeld de uitkering van Europese technologiesubsidies aan ondernemingen. Omdat de minister voor de besteding van die gelden Europeesrechtelijk niet aansprakelijk is, worden daarvoor in dit wetsvoorstel géén ministeriële bevoegdheden gecreëerd. Bij het ontbreken van een ministeriële verantwoordelijkheid voor de besteding van EU-technologiesubsidies door ondernemingen ligt het niet in de rede dat de minister daarover verantwoordingsinformatie verschafft aan de Kamer. Het afleggen van verantwoording over de recht- en doelmatige besteding van deze gelden vindt plaats door de Europese Commissie ten overstaan van het Europees Parlement. Een andere situatie geldt overigens voor technologiesubsidies die worden besteed door decentrale bestuursorganen, zoals openbare universiteiten en openbare hogescholen (hierop wordt verderop in deze nota nader ingegaan). In dat geval is wél sprake van een Europeesrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat en zijn derhalve ministeriële bevoegdheden wenselijk. De verschaffing van verantwoordingsinformatie aan de Kamer ter zake zal plaatsvinden conform een analoog stramien als is voorzien ten aanzien van de structuurfondsen voor regionale doelstellingen (de bovenbeschreven tweede situatie).

Uiteraard heeft de minister in elk van de bovengeschetste situaties wel steeds een verantwoordelijkheid aangaande de totstandkoming van Europees beleid (inbreng/opstelling binnen de Raad van de Europese Unie ten aanzien van de voorbereiding en vaststelling van het desbetreffende beleid). Deze verantwoordelijkheid staat echter los van een eventuele betrokkenheid van de minister bij de uitvoering van eenmaal vastgesteld communautair beleid door bijvoorbeeld ondernemingen in Nederland. Over de totstandkoming van Europees beleid legt de minister verantwoording af aan de Staten-Generaal via de daarvoor gebruikelijke procedures (in het bijzonder door overleg over agenda's en verslagen van de desbetreffende Raad).

Met het oog op de VBTB-operatie is de regering, gelet op het vorenstaande, van mening dat op het terrein van EG-subsidies het voorschrijven van een eenduidig *format* niet aan de orde is. De vraagstelling

¹ Cf. Kamerstukken II 2000–2001, 27 813, nr. 1. Zie ook Kamerstukken II 2000–2001, 27 546, nr. 4.

van de leden van de PvdA-fractie roept overigens een vervolgvraag op: in hoeverre strekt het budgetrecht van de Staten-Generaal zich mede uit tot EG-subsidies? EG-subsidies verschillen principieel van gelden op de rijksbegroting. In formeel-staatsrechtelijk opzicht is ten aanzien van EG-subsidies – anders dan ten aanzien van de afdrachten die Nederland aan de Europese Unie doet – géén sprake van een budgetrecht en recht van amendement van de Staten-Generaal.¹ Ook de dechargeverleningsprocedure is hier formeel niet van toepassing. Informatievoorziening over de besteding van EG-subsidies heeft dan ook uitsluitend tot doel verantwoording af te leggen over de wijze waarop deze gelden (voor de besteding waarvan de regering Europeesrechtelijk aansprakelijk is) worden beheerd.² Daarbij heeft elke minister de vrijheid deze informatievoorziening in te vullen op de wijze die hem of haar in de gegeven omstandigheden als het meest passend voorkomt, zulks mede met inachtneming van de communautaire voorschriften over verantwoording en informatieverschaffing.

De leden van de PvdA-fractie vragen of de regering inzicht heeft in de beheer- en controlestructuur in andere EU-lidstaten en of de ministeriële bevoegdheden die onderhavig wetsvoorstel in het leven roept ook elders worden uitgeoefend. Wat betreft de bevoegdheden van ministers in andere lidstaten, moet bedacht worden dat deze bevoegdheden in belangrijke mate samenhangen met het constitutionele bestel en de bestuurlijke traditie van een lidstaat. Nederland is een gedecentraliseerde eenheidsstaat met autonome provincies en gemeenten die een eigen democratisch bestel kennen. De staatsrechtelijke verhoudingen in Nederland verschillen mede daardoor van die in andere lidstaten. Landen als Frankrijk kenmerken zich door een overwegend centralistisch staatsbestel, hetgeen consequenties heeft voor omvang en reikwijdte van de ministeriële bevoegdheden. Het Duitse federale staatsbestel daarentegen kent een zeer decentrale structuur (*Bundesländer*; rol van de *Bundesrat*). In Nederland is ervoor gekozen het regionale structuurbeleid zoveel mogelijk door decentrale overheden te laten uitvoeren. In de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel is uiteengezet dat de Europeesrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat zich ook uitstrekt tot tekortkomingen die primair toegeschreven moeten worden aan het niet correct toepassen van het communautaire recht door organen van decentrale overheden. Daarom is de regering van oordeel dat er behoefte bestaat aan nadere ministeriële bevoegdheden in Nederland.

Het is aan het parlement en de regering van elke lidstaat om te bepalen of in die lidstaat – gegeven het desbetreffende staatsbestel – nadere ministeriële bevoegdheden nodig of wenselijk zijn. Deze beslissing behoort toe aan de desbetreffende lidstaat; het is niet aan de Europese Unie om zich uit te laten over de staatsrechtelijke inrichting van een lidstaat. De Europese Commissie kan slechts controleren of het overeenkomstig de bepalingen van de nationale rechtsorde vastgestelde stelsel van controletoezichtmaatregelen afdoende is om een juiste toepassing van de communautaire voorschriften mogelijk te maken. Een lidstaat met een decentrale beheer-, controle- en uitvoeringsstructuur kan derhalve besluiten dat géén ministeriële bevoegdheden jegens de decentrale bestuursorganen in die lidstaat nodig zijn. Dat betekent dan wel dat de regering van die lidstaat door de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk gesteld kan worden voor tekortschietend handelen van decentrale bestuursorganen, zonder dat zij zelf invloed kan uitoefenen op het handelen van die decentrale bestuursorganen. De Nederlandse regering acht deze situatie voor Nederland ongewenst en heeft daarom voorliggend wetsvoorstel ahangig gemaakt.

¹ Daarom ligt het ook in de rede om gelden die de Europese Commissie uitbetaalt aan een ministerie te boeken op een rekening buiten begrotingsverband.

² Dergelijke verantwoordingsinformatie is mede van belang omdat, indien de Europese Commissie een declaratie van een ministerie inzake bestede EG-gelden niet (of niet geheel) goedkeurt, voor het niet gehonoreerde deel van de declaratie alsnog binnen de nationale begroting een financieringsbron moet worden gevonden.

Overigens wijs ik er in dit verband ook graag op dat de Nederlandse regering niet alleen op het niveau van de centrale overheid, maar ook op het niveau van de decentrale overheden naar verbeteringen streeft. De *checks and balances* binnen de decentrale overheden moeten immers zodanig zijn dat gewaarborgd is dat hun uitgaven afdoende worden getoetst op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid. Het kabinetsstandpunt over het rapport van de staatscommissie *Dualisme en lokale democratie*¹ bevat voorstellen die op dit punt versterkingen beogen. Eén van de elementen die daarbij wordt genoemd is de verplichte instelling van een zelfstandige en onafhankelijke lokale rekenkamer.

De leden van de PvdA-fractie informeren op welke termijn voorstellen kunnen worden verwacht voor nadere ministeriële bevoegdheden betreffende de uitvoering van Europees beleid daar waar het niet gaat om subsidies, maar om bijvoorbeeld de aanbestedingswetgeving. Ook de leden van de fracties van RPF en GPV stellen deze vraag aan de orde. Ik deel de opvatting dat niet alleen op het gebied van beheer, controle en toezicht ten aanzien van EG-subsidies, maar ook op andere terreinen waarop de Staat de naleving van communautaire voorschriften door decentrale overheden wenst te kunnen afdwingen, nadere ministeriële bevoegdheden wenselijk kunnen zijn (zoals ten aanzien van de Europese aanbestedingsvoorschriften, de voorschriften voor de verlening van staatssteun, de Europese milieuregels etc.). Ter zake kan ik u melden dat inmiddels door mijn ambtgenoten van Justitie en Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt gewerkt aan een kabinetsstandpunt over het ICCW²-rapport *Communautaire verplichtingen van decentrale overheden* en het ICER³-advies *De Europese dimensie van toezicht*, in welk kabinetsstandpunt deze materie aan de orde zal komen. Daarbij zal – mede in samenhang met voorliggend wetsvoorstel – worden gezien welke ministeriële bevoegdheden op welke andere terreinen dan EG-subsidies wenselijk en nodig zijn, en in welk wettelijk kader de daartoe benodigde regelgeving tot stand kan worden gebracht. Zodra dit kabinetsstandpunt gereed is, zal het aan de Tweede Kamer worden toegezonden. Het feit dat onderhavig wetsvoorstel zich beperkt tot enkel EG-subsidies, is gelegen in de door de regering bij de opstelling hiervan betachte voortvarendheid.

De leden van de PvdA-fractie constateren dat de bevoegdheden in dit wetsvoorstel verder reiken dan de controlebevoegdheden die zijn opgenomen in de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet. Zij vragen om een toelichting op de verschillen tussen beide wetsvoorstellen.

De bevoegdheden die zijn opgenomen in onderhavig wetsvoorstel moeten het de betrokken bewindspersonen mogelijk maken de naleving van communautaire verplichtingen betreffende de aanwending van EG-subsidies die rusten op bestuursorganen zoveel mogelijk te waarborgen. Uitgangspunt is dat deze ministeriële bevoegdheden alleen nodig zijn indien het EG-subsidies betreft ten aanzien waarvan de Staat (financieel) aansprakelijk kan worden gesteld door de instellingen van de Europese Unie. Daarom is de reikwijdte van voorliggend wetsvoorstel beperkt tot bestuursorganen die EG-subsidies ontvangen of anderszins belast zijn met beheer-, controle- of toezichtstaken ter uitvoering van ten aanzien van EG-subsidies aan de lidstaat opgelegde communautaire verplichtingen. De Staat is alleen aansprakelijk voor het handelen van bestuursorganen. Daarbij gaat het naast ministeries om decentrale bestuursorganen, dat wil zeggen organen van territoriaal of functioneel gedecentraliseerde overheden (provincies, gemeenten, productschappen, waterschappen etc.).⁴ Bedrijven en natuurlijke personen vallen buiten het bereik van dit wetsvoorstel.

¹ Commissie-elzinga (Kamerstukken II 1999–2000, 26 800 VII, nr. 42).

² ICCW: Interdepartementale Commissie voor Constitutionele aangelegenheden en Wetgevingsbeleid.

³ ICER: Interdepartementale Commissie voor Europees Recht.

⁴ Wat betreft zelfstandige bestuursorganen (zbo's) moet onderscheid gemaakt worden tussen drie soorten zbo's:

a. zbo's die géén rechtspersoonlijkheid bezitten, maar tot de rechtspersoon Staat behoren; voorbeelden hiervan zijn de Kiesraad en het College van toezicht op de kansspelen;

b. zbo's met een eigen rechtspersoonlijkheid naar publiekrecht op grond van artikel 1 boek 2 BW, zoals het Kadaster, het Centraal orgaan opvang asielzoekers (COA) en de Arbeidsvoorzieningsorganisatie;

c. zbo's met een eigen rechtspersoonlijkheid naar privaatrecht, zoals de Stichting Toezicht Effectenverkeer (STE) en de Verzekeringkamer.

Zbo's van de eerste categorie vallen niet onder het bereik van het wetsvoorstel. Dat is niet nodig (het zou dan immers gaan om bevoegdheden van de Staat jegens de Staat). Zbo's met een eigen rechtspersoonlijkheid – naar publiek- dan wel privaatrecht – vallen wel onder de werking van het wetsvoorstel. Het gaat dan namelijk om de verhouding tussen twee onderscheiden rechtspersonen (Staat en zbo).

De achtste wijziging van de Comptabiliteitswet geeft de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid om tot op het niveau van de uiteindelijke ontvanger van EG-subsidies (waaronder decentrale overheden, vennootschappen en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen) zelfstandig onderzoek te doen naar de wijze waarop de ministeriële verantwoordelijkheid voor de rechtmatige en doelmatige aanwending van EG-subsidies invulling is gegeven. Naast een dergelijke bevoegdheid voor de Algemene Rekenkamer, bevat de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet een parallelle bevoegdheid voor de betrokken minister om informatie in te winnen en controles ter plaatse te verrichten. De overige wenselijk geachte ministeriële bevoegdheden worden via onderhavig wetsvoorstel tot stand gebracht.¹

Zowel de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet als dit wetsvoorstel richten zich op die EG-subsidies voor de besteding waarvan de Nederlandse Staat door de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk kan worden gesteld. Zoals gesteld, vallen bedrijven en natuurlijke personen echter buiten het bereik van dit wetsvoorstel. Bedrijven en natuurlijke personen die een beroep of bedrijf uitoefenen vallen echter wél onder de werking van het wetsvoorstel tot achtste wijziging van de Comptabiliteitswet. Daarvoor is gekozen, omdat de Algemene Rekenkamer (en de minister) één laag dieper informatie moeten kunnen inwinnen ten einde te kunnen toetsen of het handelen van een bestuursorgaan adequaat is geweest. De minister zal een onderneming geen aanwijzing behoeven te geven of anderszins willen aansturen; hij of zij is immers niet verantwoordelijk voor het handelen van een onderneming. De minister en de Algemene Rekenkamer zullen aldaar echter wel willen kunnen controleren. Dat is nodig om te kunnen nagaan of het betrokken bestuursorgaan naar behoren invulling heeft gegeven aan de controle- en toezichttaken die deze op grond van de communautaire regelgeving ten aanzien van die onderneming moet verrichten. Controles bij een onderneming zijn dus primair gericht op het handelen van het bestuursorgaan dat namens de lidstaat controles of toezichtwerkzaamheden verricht, en niet op het handelen van de onderneming als zodanig.

De leden van de CDA-fractie vragen wat de omvang is van de EG-subsidies waarop dit wetsvoorstel zich richt. Bovendien willen zij weten in hoeverre in het verleden boetes of dwangsommen zijn opgelegd. Ook de leden van de fracties van RPF en GPV informeren ernaar welke gevallen bij de regering bekend zijn van tekortkomingen in de beheer- en controle-systemen.

De totale Nederlandse ontvangsten uit de EU-beleidsuitgaven in 1998 en 1999 blijken uit onderstaande tabel (gebaseerd op gegevens die zijn verstrekt door de Europese Commissie). In deze tabel is aangegeven welke bedragen in totaal ter beschikking zijn gesteld aan Nederland (Staat, decentrale overheden, bedrijven en particulieren).

¹ Voorliggend wetsvoorstel hangt principieel met de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet samen, omdat de onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer niet los gezien kunnen worden van ministeriële bevoegdheden (de Algemene Rekenkamer onderzoekt immers de wijze waarop de minister gebruik heeft gemaakt van zijn of haar bevoegdheden). De in de Comptabiliteitswet geformuleerde onderzoeksbevoegdheden van de Algemene Rekenkamer zullen dus pas op het moment van inwerkingtreding van onderhavige wet in materiële zin daadwerkelijk hun volle betekenis krijgen.
² Eén ecu is gelijk aan één euro. De euro is ingevoerd op 1 januari 1999.

Tabel 1 Totale Nederlandse ontvangsten in 1998 en 1999 (bedragen in miljoenen ecu/euro)²

		1998	1999
1.	Landbouwbeleid	1 375	1 302
	– Exportsteun	625	671
	– Inkomenssteun	228	201
	– Overig	522	430
2.	Structurele programma's	354	167
	– Landbouw	17	11

	1998	1999
- Regionaal Fonds	74	46
- Sociaal Fonds	198	84
- Overig	64	26
3. Intern beleid	328	272
- Onderzoek en ontwikkeling	210	180
- Transeuropese netwerken	44	30
- Interne markt, consument, industrie	7 11	
- Energie, Euratom, milieu	7	7
- Opleiding, jeugd en sociaal beleid	25 29	
- Overig	36	15
Totaal	2 056	1 741

De belangrijkste geldstromen waarop dit wetsvoorstel zich richt zijn – zoals ook is aangegeven in de memorie van toelichting bij het wetsvoorstel – landbouwgarantiegelden, structuurfondsmiddelen en gelden voor transeuropese netwerken. Gelden voor onder meer onderzoek en technologische ontwikkeling vallen in beginsel buiten het bereik van het wetsvoorstel, omdat te dien aanzien geen behoefte bestaat aan nadere ministeriële bevoegdheden. De redenen daarvoor zijn – zoals uiteengezet in de memorie van toelichting – in de kern terug te voeren op de omstandigheid dat er in die gevallen geen sprake is van een aansprakelijkheid van de Staat jegens de instellingen van de Europese Gemeenschappen. Eventuele communautaire aansprakelijkheid voor tekortkomingen betreft in die gevallen uitsluitend de relatie tussen een instelling van de Gemeenschappen en de desbetreffende projectdeelnemer (contractpartij). Indien een dergelijke EG-subsidie evenwel wordt besteed door een decentraal bestuursorgaan, is de Staat wél aansprakelijk jegens de instellingen van de Europese Gemeenschappen voor een juiste besteding. De omstandigheid dat de communautaire regelgeving ter zake geen verplichtingen aan de lidstaat oplegt aangaande beheer, controle of toezicht ten aanzien van die EG-subsidie doet daaraan niet af; de lidstaat is immers steeds Europeesrechtelijk aansprakelijk voor het handelen voor bestuursorganen, inclusief organen van (territoriaal of functioneel) gedecentraliseerde overheden. Gegeven de formulering van «betrokken bestuursorgaan» in artikel 1, sub c, als «een niet tot de Staat behorend bestuursorgaan dat een EG-subsidie ontvangt» creëert het wetsvoorstel ter zake dan ook bevoegdheden voor de betrokken minister. In lijn hiermee verschaft de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet eveneens aan de Algemene Rekenkamer de bevoegdheid onderzoek te doen naar de rechtmatige en doelmatige aanwending van deze subsidies. Deze verduidelijking ten aanzien van het gestelde in de memorie van toelichting bij beide wetsvoorstellen is van belang, omdat het in de praktijk frequent voorkomt dat decentrale bestuursorganen een subsidie voor onderzoek en technologische ontwikkeling ontvangen. Uit cijfers die het Ministerie van Economische Zaken eind 1999 van de Europese Commissie verkreeg, blijkt dat Nederlandse bedrijven, universiteiten/hogescholen en kennisinstellingen¹ ieder ongeveer 30% van de Nederlandse deelname aan het Vierde Kaderprogramma voor Onderzoek en Technologische Ontwikkeling (1994–1998) voor hun rekening namen. Openbare universiteiten en openbare hogescholen zijn bestuursorganen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht (bijzondere universiteiten en bijzondere hogescholen treden ten aanzien van de besteding van dergelijke subsidiegelden niet op als bestuursorgaan; zij zijn slechts bestuursorgaan voor zover het gaat om het uitreiken van getuigschriften, diploma's en bullen). Ten aanzien van EG-subsidies die worden besteed door bestuursorganen creëert het onderhavige wetsvoorstel bevoegdheden voor de betrokken ministers. Daarbij aansluitend verleent het wetsvoorstel tot achtste wijziging van de Comptabiliteitswet aan de Algemene Rekenkamer ter zake onderzoeksbevoegdheden.

¹ Ook binnen de categorie kennisinstellingen kan sprake zijn van bestuursorganen.

De omvang van de landbouwgarantiegelden die Nederland gedurende de laatste tien jaar ontving, zijn weergegeven in onderstaande tabel. Voor het opleggen van een financiële korting door de Europese Commissie aan de lidstaat bij de niet-naleving van de communautaire landbouwregelgeving, is de procedure voor de jaarlijkse verevening van de door de lidstaat ingediende rekeningen van belang, het zogenaamde *apurement des comptes*. Hierbij kan de Commissie een door de lidstaat ingediende declaratie afwijzen en negatieve correcties op de desbetreffende rekeningen (dat wil zeggen de declaratie van de door de lidstaat ten laste van de Gemeenschap verstrekte landbouwsubsidies) aanbrengen. De lidstaat moet dan een nabetaling doen. In onderstaande tabel zijn – naast de ontvangsten van Nederland uit het landbouwgarantiefonds – de in dat kader door de Commissie opgelegde correcties vermeld. De correctiebedragen zijn daarbij toegerekend aan het jaar waarin de desbetreffende fout(en) werd(en) gemaakt. De correcties over 1991 en 1992 betreffen positieve bedragen: in deze gevallen kreeg Nederland geld terug van de Commissie.

Tabel 2 Nederlandse ontvangsten uit het EOGFL/Garantie en opgelegde correcties (bedragen in miljoenen gulden)

	Totale ontvangsten EOGFL/Garantie	Correcties	Correcties als % van totale ontvangsten
1989	8 790	3,8	0,04
1990	6 650	84,70 (Nizo)	1,27
1991	6 250	+ 1,58	+0,03
1992	5 510	+ 5,82	+0,11
1993	5 120	16,91 (uitvoerrestituties)	0,33
1994	4 170	19,95 (uitvoerrestituties)	0,48
1995	4 065	41,8 (caseïne)	1,03
1996	3 270	3,0	0,09
1997	3 870	45,0 (varkenspest)	1,16
1998	3 050	2,4	0,08
1999	2 870	2,3	0,08

¹ Het Nederlandse aandeel correspondeert met 1,7% van de totale EU-15 structuurfonds-enveloppe (195 miljard euro). Daarnaast is 18 miljard beschikbaar voor het cohesiefonds, waarop Nederland geen aanspraak heeft.

² FIOV: Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij.

³ Dit zijn op hele miljoenen afgeronde bedragen; daardoor tellen zij rekenkundig niet exact op tot € 3315 miljoen.

⁴ Verordening (EEG) nr. 2082/93 van de Raad van 20 juli 1993 houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 4253/88 tot vaststelling van toepassingsbepalingen van Verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot de coördinatie van de bijstandsverlening uit de onderscheiden structuurfondsen enerzijds en van die bijstandsverlening met die van de Europese Investeringsbank en de andere bestaande financieringsinstrumenten anderzijds (PbEG 1993, L 193). Artikel 24 van deze verordening heeft als opschrift «Vermindering, opschorting en intrekking van de bijstand» en luidt:

«1. Indien het bedrag van de toegekende financiële bijstand door de stand van de uitvoering van een actie of maatregel noch gedeeltelijk, noch geheel lijkt te worden gerechtvaardigd, gaat de Commissie in het kader van het partnerschap over tot een passend onderzoek van het geval, waarbij zij met name aan de Lid-Staat of aan de autoriteiten die door de Lid-Staat voor de tenuitvoerlegging van de actie zijn aangewezen, vraagt om haar binnen een bepaalde termijn hun opmerkingen mee te delen.

2. Na dit onderzoek kan de Commissie de bijstand voor de betrokken actie of maatregel verminderen of schorsen indien het onderzoek een onregelmatigheid bevestigt of een belangrijke wijziging die strijdig is met de aard of de uitvoeringsvoorwaarden van de actie of maatregel en waarvoor niet om haar goedkeuring is verzocht.

3. Ieder bedrag dat tot een terugvordering wegens onverschuldigde betaling aanleiding geeft, moet aan de Commissie worden terugbetaald. Niet-terugbetaalde bedragen worden in overeenstemming met het Financieel Reglement en met de regels die de Commissie volgens de in titel VIII bedoelde procedures vaststelt, vermeerderd met de moratoire interesten.»

⁵ Zie Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van de Europese Unie van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen, art. 39 (PbEG 1999, L 161).

Structuurfondsmiddelen

Het bedrag dat Nederland aan structuurfondsgelden voor de periode 2000–2006 zal ontvangen, bedraagt in totaal € 3 315 miljoen (uitgedrukt in prijzen van 1999).¹ Dit bedrag bestaat uit € 2 635 miljoen voor doelstelling 1, 2 en 3 (inclusief overgangssteun en FIOV-gelden²), € 651 miljoen voor communautaire initiatieven en € 30 miljoen voor innovatieve maatregelen.³

In het jaar 2000 nam de Europese Commissie in totaliteit 25 formele beslissingen op grond van artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 2082/93⁴ inzake het aan de lidstaten opleggen van financiële correcties in het kader van de tenuitvoerlegging van het structuurfondsenbeleid (deze gevallen betroffen uiteraard de vorige programmaperiode). Géén van deze gevallen – die een gezamenlijk financieel belang hadden van € 16,4 miljoen – had betrekking op Nederland. De juridische basis voor de Europese Commissie om de lidstaat een netto financiële correctie op zijn structuurfondsbijdrage te kunnen opleggen is voor de lopende programmaperiode (2000–2006) ten opzichte van de vorige programma (1994–1999) overigens duidelijk versterkt.⁵

In de periode 1997–1998 werden er door de Europese Commissie géén financiële correcties aan Nederland opgelegd. In 1999 was er wat Nederland betreft één onregelmatigheidsgeval betreffende het Europees Sociaal Fonds (ESF) dat aanleiding gaf tot een korting ter grootte van € 437 528. Het betrof hier een geval van subsidieverlening door de Europese Commissie aan de gemeente Utrecht in het kader van artikel 6 van Verordening (EEG) nr. 2084/93 (steun voor technische bijstand; deze acties worden op initiatief van of voor rekening van de Commissie ondernomen).¹ Naar informatie van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, is het genoemde bedrag door de gemeente Utrecht aan de Europese Commissie terugbetaald, zodat het niet hoefde te komen tot een formele artikel 24-procedure.

Gedurende het jaar 2000 werden er door de Europese Commissie – zoals al aangegeven – géén formele beslissingen jegens Nederland genomen inzake de tenuitvoerlegging van artikel 24 van Verordening (EEG) nr. 2082/93. Desalniettemin was er in dat jaar volgens opgave van de Europese Commissie sprake van één Nederlands ESF-geval dat werd afgerond met een correctie, zonder dat daarbij een formeel beroep op de toepassing van artikel 24 werd gedaan. Het ging daarbij om een netto vermindering van € 727 958 vanwege de onvolledige uitvoering van een project. Ook hier ging het om steunverlening uit hoofde van artikel 6 van Verordening (EEG) nr. 2084/93.

Zoals bekend, trof de Europese Commissie in april 1999 belangrijke onregelmatigheden aan bij projecten in de regio's Rijnmond en Gelderland die in de periode 1994–1997 via de Arbeidsvoorziening gelden uit het Europees Sociaal Fonds (ESF) ontvingen.² De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid informeerde de Tweede Kamer daarna meerdere malen over de aangetroffen onregelmatigheden, de door de Europese Commissie naar aanleiding daarvan ingestelde betalingsblokkade, en de door Nederland geïnitieerde verbetermaatregelen (Kamerstukken II 1998/1999, 1999/2000 en 2000/2001, 26 642). Onduidelijk is op dit moment nog hoeveel geld Nederland uiteindelijk zal moeten terugbetalen aan de Europese Commissie.

Ook op andere terreinen dan het ESF is (bijvoorbeeld aan de hand van controlerapporten van de Europese Commissie) aantoonbaar dat decentrale bestuursorganen zich niet altijd hebben gehouden aan de Europese subsidievoorwaarden. Ter illustratie kan worden gewezen op het volgende voorbeeld. Begin 1999 bleek dat de Limburgse gemeenten Kerkrade en Landgraaf Europese subsidies in strijd met de communautaire regelgeving zouden besteden (het ging daarbij om gelden uit het Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling). De Tweede Kamer stelde daar op 25 januari 1999 schriftelijke vragen over aan de Staatssecretaris van Economische Zaken en de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. In hun antwoord gaven de bewindslieden aan dat de door de gemeenten Kerkrade en Landgraaf gevolgde handelwijze «inderdaad in strijd [is] met de letter en de geest van de relevante Europese regelgeving» en dat deze werkwijze niet zal worden geaccepteerd (Tweede Kamer, Aanhangsel van de Handelingen, vergaderjaar 1998–1999, 810).

Uitgaven voor intern beleid

De grootste geldstroom binnen het interne beleid van de Gemeenschappen betreft subsidies voor *onderzoek en technologische ontwikkeling*. Deze subsidies worden verstrekt aan samenwerkingsverbanden van bedrijven, universiteiten en kennisinstellingen uit minimaal twee verschillende lidstaten van de EU of geassocieerde landen (Noorwegen, Israël, Liechtenstein en IJsland). In het kader van het Vierde Kaderprogramma

¹ Verordening (EEG) nr. 2084/93 van de Raad van 20 juli 1993 houdende wijziging van Verordening (EEG) nr. 4255/88 tot vaststelling van bepalingen voor de uitvoering van Verordening (EEG) nr. 2052/88 met betrekking tot het Europees Sociaal Fonds (PbEG 1993, L 193).

² Ook in voorafgaande jaren kwamen overigens ESF-tekortkomingen in Nederland naar voren. Het financiële beheer van ESF-projecten (in het bijzonder de deelnemers- en urenregistraties) bleek nogal eens te wensen over te laten. Twee keer eerder (in 1994 en 1996) besloot de Commissie tot een gedeeltelijke betalingsblokkade.

voor Onderzoek en Technologische Ontwikkeling (1994–1998)¹ werden aan Nederlandse participanten bijdragen verleend voor een gezamenlijk bedrag van ongeveer 759 miljoen ecu.² Uit cijfers die het Ministerie van Economische Zaken eind 1999 van de Europese Commissie verkreeg, blijkt dat Nederlandse bedrijven, universiteiten/hogescholen en kennisinstellingen ieder ongeveer 30% van de Nederlandse deelname aan het Vierde Kaderprogramma voor hun rekening namen. Voor zover het hierbij gaat om bestuursorganen, creëert het onderhavige wetsvoorstel bevoegdheden voor de betrokken ministers.

Voor *transeuropese netwerken* ontving Nederland in 1997 een bedrag van 38,7 miljoen ecu, in 1998 een bedrag van 43,8 miljoen ecu en in 1999 een bedrag van € 30,4 miljoen.³ De regering zijn geen gevallen bekend waarin de Europese Commissie een korting aan Nederland heeft opgelegd vanwege geconstateerde tekortkomingen bij de tenuitvoerlegging van een project in Nederland.

De toepassing van de dwangsom

Het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen kan een lidstaat op grond van art. 228 van het EG-Verdrag een dwangsom opleggen indien deze lidstaat niet de maatregelen neemt welke nodig zijn ter uitvoering van een arrest van het Hof.⁴ Het Hof deed dit voor het eerst op 4 juli 2000, toen het aan Griekenland een dwangsom oplegde wegens niet-nakoming van verplichtingen op het terrein van de communautaire regelgeving inzake afvalstoffen.⁵ Deze dwangsom hield in dat, zolang Griekenland niet de noodzakelijke maatregelen zou treffen voor het – zonder gevaar voor de gezondheid van de mens en zonder nadelige gevolgen voor het milieu – verwijderen van (toxische en gevaarlijke) afvalstoffen op een dichtbij zee gelegen stortplaats op Kreta, Griekenland per dag verzuim een bedrag van € 20 000 moest betalen.⁶ De dwangsom werd opgelegd aan de Griekse Staat, maar was het gevolg van nalatigheid van regionale autoriteiten op Kreta.

De leden van de fracties van RPF en GPV merken op dat een gebrekkige naleving van de Europese regelgeving door decentrale overheidsorganen het gevolg kan zijn van onwetendheid c.q. het onvoldoende vertrouwd zijn met deze regelgeving. Hun suggestie dat meer aandacht moet worden besteed aan goede voorlichting over Europese regelgeving wordt door de regering onderschreven. In de memorie van toelichting is in dat verband gewezen op het kabinetsstandpunt van 8 november 1999 naar aanleiding van het advies *Wijken of herijken: nationaal bestuur en recht onder Europese invloed* van de Raad voor het openbaar bestuur (Rob) over de verhouding tussen centrale overheid en decentrale overheden.⁷ De Rob pleit in zijn advies voor voorzieningen die de ervaringen van provincies en gemeenten met betrekking tot de uitvoering van Europese regelgeving stelselmatig terugkoppelen naar de rijksoverheid, en stelt dat er voorzieningen moeten worden getroffen voor bestuurlijke medeverantwoordelijkheid van decentrale overheden bij de implementatie van Europese regelgeving. In het kabinetsstandpunt over het Rob-advies is naar aanleiding daarvan opgemerkt, dat in het Bestuursakkoord nieuwe stijl (BANS) van 4 maart 1999 tussen het Rijk, het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) al enkele omgangsregels zijn vastgelegd, waarbij in het bijzonder de tijdige betrokkenheid bij de voorbereiding, totstandkoming en toepassing van Europese regelgeving die belangrijke invloed heeft op de andere bestuurslagen vermelding verdient.

De leden van de RPF en GPV vragen zich af in hoeverre de Europese regels al volledig zijn geïmplementeerd in de Nederlandse wetgeving. Zij

¹ Zie: Besluit nr. 1110/94/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 april 1994 betreffende het vierde kaderprogramma van de Europese Gemeenschap van communautaire werkzaamheden op het gebied van onderzoek, technologische ontwikkeling en demonstratie (1994–1998) (PbEG 1994, L 126).

² Het bedrag van 759 miljoen ecu betreft het totaal aan gecommitteerde gelden voor Nederlandse deelnemers eind 1998; daarin zijn nog niet alle gecommitteerde gelden aan de lidstaten toegerekend (eind 1998 was voor een totaalbedrag van ruim 10,8 miljard ecu aan de lidstaten toegerekend en resteerde er een nog toe te rekenen bedrag van 0,4 miljard ecu).

³ Bron cijfers: Europese Commissie. Eén ecu is gelijk aan één euro. De euro is ingevoerd op 1 januari 1999.

⁴ Alleen het Hof van Justitie kan de lidstaat een dwangsom opleggen; de Europese Commissie heeft die mogelijkheid niet. Wel kan de Commissie aan de lidstaten boetes opleggen (dan wel bedragen terugvorderen of weigeren voorschotten te verrekenen) omdat een gesubsidieerde de gestelde voorwaarden niet heeft nageleefd. Deze bevoegdheid heeft de Commissie op onder meer landbouw- en structuurfondsengebied. Het opleggen van boetes gaat verder dan het opleggen van een dwangsom; een boete is een punitieve sanctie (waaraan het karakter van «vergelding» toekomt), een dwangsom daarentegen is een reparatoire of preventieve voorziening (een prikkel tot nakoming). Een dwangsom strekt ertoe een overtreding ongedaan te maken of verdere overtreding dan wel een herhaling van de overtreding te voorkomen. Een dwangsom die het Hof oplegt, wordt pas actueel als de betrokken lidstaat de door het Hof gegeven aanwijzing niet nakomt. Bij naleving is dus niets verschuldigd.

⁵ Zaak C-387/97, Commissie t. Griekenland (afvalstoffen), *Jur.* 2000, blz. I-5047. Griekenland had niet de noodzakelijke maatregelen genomen ter uitvoering van het arrest van het Hof van 7 april 1992 (zaak C-45/91, *Jur.* 1992, blz. I-2509).

⁶ Te betalen aan de Commissie ten gunste van de eigen middelen van de Europese Gemeenschappen. De Commissie had het Hof overigens gevraagd om Griekenland te veroordelen tot betaling van een dwangsom ter grootte van 24 600 ecu voor elke dag van waarop Griekenland in gebreke zou blijven met het treffen van de vereiste maatregelen.

⁷ Kamerstukken II 1999/2000, 21 109, nr. 101. Het Rob-advies verscheen in september 1998.

stellen dat hierin een mogelijke oorzaak kan liggen van het niet correct toepassen van het communautaire recht door decentrale bestuursorganen. Ik reageer hier als volgt op. Het onderwerp waarop voorliggende wetsvoorstel zich richt – verstrekking van subsidiegelden – is een terrein waarop de Europese instellingen vooral optreden door het vaststellen van verordeningen. De figuur van de richtlijn – als instrument om juridische regels te stellen c.q. gemeenschapsrechtelijke bestuurshandelingen vorm te geven – komt op dit terrein niet of nauwelijks voor. Bij een verordening is van implementatie in de nationale wetgeving geen sprake. Een verordening is een maatregel van algemene strekking die verbindend is in al haar onderdelen en die rechtstreeks van toepassing is in elke lidstaat. Een verordening heeft derhalve in alle lidstaten onmiddellijk rechtsgevolg. Een richtlijn daarentegen is verbindend ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, doch aan de nationale instanties wordt de bevoegdheid gelaten vorm en middelen hiervoor te kiezen. Een richtlijn schept derhalve niet – zoals een verordening – een voor de hele Gemeenschap uniform communautair recht, maar beperkt zich ertoe de lidstaten de opdracht te geven maatregelen te treffen die voor het verwezenlijken van een door de Gemeenschap gewenst resultaat nodig zijn. De lidstaten zijn vervolgens verplicht de bepalingen van een richtlijn om te zetten in dwingende bepalingen van intern recht (implementatie door nieuw nationaal recht te creëren, door bestaande nationale wettelijke en bestuursrechtelijke voorschriften in te trekken, of door deze voorschriften zodanig te wijzigen dat ze beantwoorden aan de door de richtlijn gestelde doeleinden).

2. Reikwijdte van de ministeriële bevoegdheden

De leden van de fractie van de PvdA vragen de regering hoe ver terug in de tijd de ministeriële bevoegdheden reiken. Artikel 2, derde lid, geeft de minister de bevoegdheid om desgewenst het betrokken bestuursorgaan om nadere inlichtingen te vragen. Deze bevoegdheid is niet geclausuleerd en kan terugwerken in de tijd. De minister kan dus inlichtingen vragen over Europese subsidies over bijvoorbeeld de periode 1995–2000. Ten aanzien van de kennisgevingsplicht voor de betrokken bestuursorganen en de aanwijzingsbevoegdheid voor de minister geldt dat deze niet met terugwerkende kracht toepassing kunnen vinden en dat deze plicht respectievelijk bevoegdheid derhalve eerst vanaf de inwerkingtreding van de wet van toepassing zullen zijn.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan mededelen of met de creatie van de ministeriële bevoegdheden alle mogelijkheden worden afgedekt. Zou het niet voor de hand liggen om ministeriële bevoegdheden inzake rechtmatige en doelmatige besteding van EG-subsidies uit te breiden naar bijvoorbeeld bedrijven, vragen de leden van de VVD-fractie zich af. Onderhavig wetsvoorstel richt zich op die EG-subsidies voor de besteding waarvan de Nederlandse Staat door de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk kan worden gesteld. Dit geldt niet voor alle verleende Europese subsidies. De situatie doet zich ook voor dat bedrijven en instellingen door de Europese Commissie via een aankondiging in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen* worden uitgenodigd om rechtstreeks (zonder tussenkomst van de Staat) bij haar een aanvraag voor financiële steun in te dienen. De desbetreffende sectorale regelgeving voorziet daarbij vaak niet in nadere verplichtingen van de Staat. De Commissie sluit alsdan rechtstreeks contracten (overeenkomsten) met begunstigden in de lidstaten. In dergelijke gevallen is er geen behoefte aan ministeriële bevoegdheden, aangezien de Commissie de Staat niet aansprakelijk kan stellen in geval van misbruik of anderszins ongeoorloofd gebruik van subsidiegelden. De Commissie kan alsdan alleen het betrokken bedrijf of instelling aanspreke-

lijk stellen. Indien betrokken bestuursorganen in verzuim blijven, kan de Staat daarentegen wel aansprakelijk worden gesteld, aangezien in de Europeesrechtelijke optiek de Staat verantwoordelijk is voor het handelen van deze organen. Daarom is ervoor gekozen alleen voor deze gevallen ministeriële bevoegdheden te creëren. Ministeriële bevoegdheden voor andere situaties zou te verstrekkend zijn. In dat geval zou ieder bedrijf of instelling gegevens betreffende de subsidie moeten verstrekken, de Staat alles moeten controleren en bezien of aanleiding bestaat een aanwijzing te geven. Een verhaalsrecht is zoals gesteld niet aan de orde, aangezien de Staat niet aansprakelijk gesteld kan worden. Weliswaar gaat het ook in geval van subsidieverlening aan bedrijven of instellingen om besteding van gemeenschapsgelden, maar een eventuele verspilling van deze gelden is niet aan de orde, aangezien de Europese Commissie over de bevoegdheid beschikt subsidiegelden terug te vorderen indien er in haar ogen sprake is van misbruik. Op dat moment is er voor de Staat geen aanleiding zich in de relatie Commissie-subsidieontvanger te begeven. De ministeriële verantwoordelijkheid reikt ook niet zo ver. De minister behoeft zich niet voor de Staten-Generaal te verantwoorden over de uitvoering van bijvoorbeeld een bilateraal contract voor onderzoek en technologische ontwikkeling dat is afgesloten tussen de Europese Commissie en een Nederlandse onderneming. De centrale overheid staat daar volledig buiten en is op grond van de desbetreffende regelgeving ook niet belast met enige controlerende of toezichthoudende taak. De democratische controle op deze geldstromen vindt plaats door het Europees Parlement en is gericht op de vraag of de Commissie haar verantwoordelijkheid in dezen goed heeft ingevuld. De externe financiële controle op het handelen van de Commissie vindt plaats door de Europese Rekenkamer. Dit betekent dat afdoende controlemechanismen bestaan ten aanzien van de besteding van gemeenschapsmiddelen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of binnen de huidige bestuurlijke verhoudingen niet kan worden voorzien in de voorgestelde preventieve instrumenten. In het algemeen zal de benodigde informatie ad hoc zonder nadere wettelijke regeling verkregen kunnen worden. Echter voor het creëren van een systematische verplichting tot het verschaffen van informatie is wel een wettelijke basis vereist. Daarbij komt dat toezicht meer omvat dan het verkrijgen van informatie. Als een minister op de hoogte raakt van gebreken in de nakoming van Europese verplichtingen ligt het in de rede een mogelijkheid te creëren om in te grijpen. Wanneer de minister deze mogelijkheid niet heeft, is het vergaren van informatie ook weinig zinvol. Gelet op de autonomie van decentrale overheden is voor een aanwijzingsbevoegdheid wel een wettelijke basis nodig. Hoewel deze autonomie niet absoluut is, betreft het een uitzondering op de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Een aanwijzingsbevoegdheid is nodig om een schending van het communautaire recht – en daarmee het gebruik van de repressieve bevoegdheid tot verhaal achteraf – te voorkomen. Het is zelfs zo dat Nederland op grond van het Europese recht verplicht is een dergelijke voorziening te treffen. Veroordelingen door Europese instellingen moeten worden nageleefd. Wanneer dit op grond van het nationale recht niet mogelijk is, is een lidstaat op basis van het beginsel van gemeenschapstrouw verplicht zijn eigen wetgeving zodanig aan te passen, dat dit wel mogelijk wordt gemaakt. Verder geldt ten aanzien van de noodzaak van de voorgestelde preventieve instrumenten dat bestuursorganen zich niet altijd houden aan Europese subsidieregels. Gelet op het uitgangspunt dat de Staat door de instellingen van de Europese Gemeenschappen aansprakelijk kan worden gesteld voor het handelen van niet tot de Staat behorende bestuursorganen, loopt de Staat een financieel risico, waarmee de noodzaak – of in ieder geval de wenselijkheid – van een stelstel van preventief toezicht gegeven is.

De leden van de VVD-fractie vragen of het mogelijk is het verzoek om informatie op te vangen door een andere toepassing van artikel 118 van de Gemeentewet. De mogelijkheid van de minister om desgevraagd nadere inlichtingen in te winnen bestaat voor wat betreft gemeenten en provincies ook reeds op grond van artikel 118 Gemeentewet respectievelijk artikel 116 van de Provinciewet. Opnemen van deze mogelijkheid is echter toch nodig omdat dit wetvoorstel ook van toepassing is op andere dan gemeentelijke en provinciale bestuursorganen, zoals productieschappen, waterschappen en gemeenschappelijke regelingen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de wet niet van toepassing is voor zelfstandige bestuursorganen die onderdeel van de Staat uitmaken, omdat de Staat daarvoor zelf verantwoordelijkheid draagt. De wet is inderdaad niet van toepassing op zelfstandige bestuursorganen die geen eigen rechtspersoonlijkheid hebben en onderdeel uitmaken van de rechtspersoon Staat. Voorbeelden hiervan zijn de Kiesraad en het College van toezicht op de kansspelen. Ten aanzien van de overige zelfstandige bestuursorganen geldt dat geen hiërarchische relatie tussen de Staat en deze organen bestaat. Het ontbreken van deze hiërarchische relatie betekent dat het wetsvoorstel wel ziet op zelfstandige bestuursorganen met een eigen rechtspersoonlijkheid. Dit geldt zowel voor zelfstandige bestuursorganen met een eigen rechtspersoonlijkheid naar publiekrecht als voor zelfstandige bestuursorganen met een eigen rechtspersoonlijkheid naar privaatrecht.

De leden van de VVD-fractie vragen wanneer sprake is van verzuim. Verzuim kan betrekking hebben op een onjuiste interpretatie van de regeling, maar ook op misstanden in de feitelijke uitvoering van de betrokken subsidieregeling. Het gaat daarbij om het niet of onjuist naleven van communautaire verplichtingen door het betrokken bestuursorgaan; het begrip verzuim omvat zowel de gevallen van niet-nakoming als van niet behoorlijke nakoming. Het betrokken bestuursorgaan is in verzuim vanaf het moment dat communautaire verplichtingen moeten worden nagekomen. Het betrokken bestuursorgaan komt niet in verzuim wanneer wordt aangetoond dat de niet-naleving van communautaire verplichtingen buiten zijn schuld is ontstaan en niet voor zijn risico komt. Of sprake is van schuld hangt van de omstandigheden af en zal per geval moeten worden bekeken. Een algemene regel op dit punt is niet te geven. Deze passage «in een dergelijk geval verzuim dreigt te ontstaan» in artikel 3 is opgenomen om de mogelijkheid te openen dat de minister niet alleen van deze mogelijkheid gebruik kan maken wanneer het bestuursorgaan in verzuim is ten aanzien van de nakoming van communautaire verplichtingen, maar ook in een daaraan voorafgaande fase. Het gaat dan om de fase, waarin de minister uit de verkregen inlichtingen af kan leiden of aanwijzingen vindt dat op onjuiste wijze met communautaire verplichtingen zal worden omgegaan op het moment dat deze moeten worden nagekomen. Zonder dat reeds concrete acties zijn ondernomen kan duidelijk zijn dat de intentie is bepaalde communautaire verplichtingen anders dan bedoeld uit te leggen. In dat geval kan een aanwijzing nodig zijn om een schending van het communautaire recht en daarmee een aansprakelijkheidsstelling te voorkomen. Het gaat hierbij om zowel de besteding van de subsidie als de naleving van de subsidievoorwaarden.

3. Inhoud van de ministeriële bevoegdheden

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de autonome staatsrechtelijke en bestuurlijke verhoudingen door het wellicht overbodig extra preventief toezicht onnodig worden aangetast. Het creëren van een aanwijzingsbevoegdheid is een uitzondering op de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Het is echter geen volstrekt unieke situatie. Algemeen is

aanvaard dat de autonomie van decentrale overheden niet absoluut is en daarom niet zonder meer kan worden volgehouden dat een aanwijzingsbevoegdheid niet past in de bestaande bestuurlijke verhoudingen. Binnen de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen is een aanwijzingsbevoegdheid ook niet volstrekt nieuw; op het terrein van andere rechtsgebieden, bijvoorbeeld in de ruimtelijke ordening, bestaan al ministeriële aanwijzingsbevoegdheden.

Ten aanzien van de noodzaak van het stelsel geldt dat aantoonbaar is dat bestuursorganen zich niet altijd houden aan Europese subsidieregels. Uit onder meer de uitkomsten van controlebezoeken van de Europese Commissie blijkt dat er regelmatig gebreken ten aanzien van de naleving van subsidievoorwaarden worden geconstateerd. Gelet hierop bestaat er voldoende aanleiding om specifiek met betrekking tot de nakoming van bepaalde uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen een uitzondering te maken op de huidige staatsrechtelijke en bestuurlijke verhoudingen door de invoering van een stelsel van preventief toezicht op decentrale bestuursorganen.

Inlichtingenrecht

De constatering van de leden van de PvdA-fractie dat de informatiebevoegdheid van de minister nuttig kan zijn voor een goede beleidsvoorbereiding en het innemen van standpunten in de Raad, onderschrijf ik.

Wanneer in de praktijk de mogelijkheid wordt geboden tot het inwinnen van inlichtingen, waarom moet dit dan als recht in een wet worden opgenomen, zo vragen de leden van de fracties van RPF en GPV zich af. Daarnaast wordt in artikel 22a, tweede lid, van de achtste wijziging van de Comptabiliteitswet datzelfde inlichtingenrecht van de minister opgenomen. Waarom dubbelop? Zoals eerder gesteld kan in het algemeen de benodigde informatie zonder nadere wettelijke regeling worden verkregen. Echter voor het creëren van een systematische verplichting tot het verschaffen van informatie, waarvan in het onderhavige wetsvoorstel sprake is, is wel een wettelijke basis vereist. In artikel 22a van de Comptabiliteitswet is een inlichtingenrecht voor de minister opgenomen dat ertoe strekt, gegeven de principiële samenhang die er op EU-terrein dient te bestaan tussen een controlebevoegdheid van de Algemene Rekenkamer en die van een minister, de in artikel 59a van de Comptabiliteitswet voor de Algemene Rekenkamer geformuleerde bevoegdheden eveneens toe te kennen aan de minister die het aangaat. Enerzijds gaat het om bredere bevoegdheden, omdat het onderzoek niet beperkt is tot bestuursorganen en verder ook ter plaatse onderzoek verricht kan worden. Anderzijds gaat het om beperktere bevoegdheden, aangezien een systematische verplichting tot het verschaffen van informatie met dit artikel niet wordt gecreëerd evenmin als een aanwijzingsbevoegdheid en een verhaalsmogelijkheid. De beide artikelen zijn dus zowel inhoudelijk als ook wetstechnisch naast elkaar nodig, maar sluiten wel op elkaar aan. Naast een controlebevoegdheid zullen de ministers, zoals is aangegeven in het regeringsstandpunt van 16 juli 1999,¹ nog over andere instrumenten en voorzieningen moeten beschikken ten aanzien van de besteding van EG-subsidies in Nederland. Daarom voorziet de onderhavige wet in ministeriële bevoegdheden jegens niet tot de Staat behorende bestuursorganen die EG-subsidie ontvangen dan wel belast zijn met beheer-, controle- of toezichtstaken ter uitvoering van het ten aanzien van EG-subsidies aan de lidstaat opgelegde communautaire verplichtingen. Daarbij gaat het dan niet alleen om controlebevoegdheden, maar ook om bevoegdheden die de minister in staat stellen om daadwerkelijk in te grijpen.

¹ Kamerstukken II 1998/99, 24 479 en 24 500, nr. 5.

De leden van de VVD-fractie vragen of de regering kan toelichten in hoeverre de minister verantwoordelijk is voor de doelmatigheid van de EU-gelden. Welke mogelijkheden biedt dit wetsvoorstel om ook de doelmatigheid van EG-subsidies te monitoren? Het wetsvoorstel ziet op de naleving van communautaire verplichtingen aangaande de besteding van EG-subsidies door decentrale bestuursorganen. Aangezien deze verplichtingen mede betrekking hebben op de doelmatigheid van de besteding van deze gelden, richten de ministeriële bevoegdheden die het wetsvoorstel creëert zich ook daarop. Verdergaande mogelijkheden om de doelmatigheid van EG-subsidies te monitoren biedt het wetsvoorstel niet. Dat ligt ook in de rede, omdat het gaat om subsidies aan decentrale bestuursorganen die niet onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de minister vallen. Op dit punt ligt er ook geen taak voor de minister. De EU kan middels het stellen van subsidievoorwaarden voldoende sturing uitoefenen. De minister kan bevorderen dat middels het geven van een aanwijzing deze voorwaarden adequaat worden nageleefd. Een verdergaande bemoeienis is niet gewenst, aangezien hiermee naar het oordeel van de regering te diep zou worden ingegrepen in de bestaande Nederlandse bestuurlijke verhoudingen.

Ondanks het feit dat decentrale bestuursorganen niet onder rechtstreekse verantwoordelijkheid van de minister vallen, kan de Staat door de EU aansprakelijk gesteld worden voor het niet nakomen van communautaire verplichtingen door deze organen. Echter de stelling dat de Staat door de EU aansprakelijk kan worden gesteld ten aanzien van alle actoren die in de lidstaat bij de uitvoering van EU-beleid zijn betrokken, ook wanneer de minister daarbij niet daadwerkelijk betrokken is, is onjuist. De Staat kan niet aansprakelijk worden gesteld wanneer het de uitvoering betreft van bijvoorbeeld een bilateraal contract voor onderzoek en technologische ontwikkeling dat is afgesloten tussen de Europese Commissie en een Nederlandse onderneming. De centrale overheid staat daar volledig buiten en is op grond van de desbetreffende regelgeving ook niet belast met enige controlerende of toezichhoudende taak. De democratische controle op deze geldstromen vindt plaats door het Europees Parlement en is gericht op de vraag of de Commissie haar verantwoordelijkheid in dezen goed heeft ingevuld. De minister is wel rechtstreeks verantwoordelijk voor gelden die via een departementale begroting lopen alsmede voor gelden die door de Europese Commissie worden betaald aan derden, maar ten aanzien waarvan de Staat op grond van de desbetreffende communautaire regelgeving wel een taak heeft inzake het verrichten van controles of het houden van toezicht op de besteding van die gelden.

In artikel 3 wordt gesproken van bijzondere aanwijzingen. De leden van de VVD-fractie vragen zich af wat de verhouding is met algemene aanwijzingen. De aanwijzingsbevoegdheid in dit wetsvoorstel is zodanig geformuleerd dat daarmee de bevoegdheid tot het geven van een bijzondere aanwijzing wordt gecreëerd. Hier wordt alleen over bijzondere aanwijzingen gesproken en niet over algemene aanwijzingen, omdat deze laatste in het systeem van de Algemene wet bestuursrecht geen zelfstandige categorie vormen naast de in de tekst onderscheiden algemeen verbindende voorschriften en beleidsregels. Het geven van bijzondere aanwijzingen aan provincies en gemeenten is geen uniek verschijnsel, bijvoorbeeld in de Wet op de Ruimtelijke Ordening heeft de minister de bevoegdheid om bijzondere aanwijzingen ten aanzien van bestemmingsplannen vast te stellen. Ten aanzien van zelfstandige bestuursorganen is de situatie als volgt. Voor zover het gaat om de inhoudelijke werkzaamheden van het betrokken zelfstandige bestuursorgaan, wordt in dit wetsvoorstel aan de minister in beginsel niet de bevoegdheid toegekend om

bijzondere aanwijzingen te geven. Dit omdat dit in strijd zou komen met het uitgangspunt dat zelfstandige bestuursorganen niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de minister. Echter, de aanwijzingen waar het hier om gaat betreffen niet de inhoudelijke werkzaamheden van zelfstandige bestuursorganen maar de wijze waarop moet worden omgegaan met verkregen of te verkrijgen EG-subsidies. In het kader van de doelstelling van deze wet acht de regering derhalve ruimte aanwezig om bijzondere aanwijzingen op te nemen. Uiteraard geldt hierbij wel dat van deze bevoegdheid een terughoudend gebruik dient te worden gemaakt.

In welke situaties zal de regering overgaan tot het geven van een aanwijzing, vragen de leden van de VVD-fractie. Voorop staat dat, gegeven het feit dat deze bevoegdheid ingrijpt in de bestaande bestuurlijke verhoudingen, van deze bevoegdheid een terughoudend gebruik zal worden gemaakt. Een aanwijzingsbevoegdheid is echter wel nodig, namelijk om een schending van het communautaire recht te voorkomen – en daarmee het gebruik van de repressieve bevoegdheid tot verhaal achteraf. Ook in het geval dat door de Europese Commissie een maatregel is getroffen of door het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen is geconstateerd dat schending van het communautaire gemeenschapsrecht heeft plaatsgehad, is het nodig om via maatregelen, zoals een aanwijzing, een tweede maatregel van de Commissie onderscheidenlijk een tweede veroordeling met boete door het Hof te voorkomen. Het geven van een aanwijzing zal vooral nodig zijn indien communautaire regelgeving of nationale regelgeving die strekt tot uitvoering van communautaire regelgeving – gegeven een dreigend of geconstateerd verzuim – in een specifiek geval nadere interpretatie behoeft. Hierbij moet de doelstelling goed voor ogen worden gehouden. De doelstelling is dat aanwijzingen moeten bijdragen aan een juiste uitvoering van communautaire regelgeving en de inachtneming van randvoorwaarden van het communautaire recht, door het betrokken bestuursorgaan te dwingen deze regelgeving op een door de centrale overheid aangegeven wijze na te leven onderscheidenlijk de gestelde randvoorwaarden in acht te nemen.

De leden van de fractie van de VVD vragen zich af wat een verdergaande aanwijzingsbevoegdheid inhoudt en aan welke situaties daarbij wordt gedacht. Een verdergaande aanwijzingsbevoegdheid dan die welke in artikel 3 is omschreven kan desgewenst worden geregeld door het opnemen van daartoe strekkende bepalingen in bijzondere wet- en regelgeving. Het wetsvoorstel laat ruimte voor maatwerk in specifieke wet- en regelgeving op terreinen waarvoor het beleidsmatig wenselijk is bijzondere (aanvullende) voorzieningen te treffen. Het voorliggend wetsvoorstel creëert ministeriële bevoegdheden teneinde de naleving van communautaire verplichtingen betreffende de rechtmatige en doelmatige aanwending van EG-subsidies die rusten op bestuursorganen zoveel mogelijk te waarborgen. Echter ook op andere gebieden kunnen nadere bevoegdheden wenselijk zijn in de verhouding tussen de centrale overheid en decentrale overheden voorzover het communautaire regelgeving betreft. Hierbij valt bijvoorbeeld te denken aan het bevorderen dan wel garanderen van de naleving van communautaire verplichtingen die betrekking hebben op de naleving van de Europese aanbestedingsregels, zonder dat daarbij EG-subsidies in het geding zijn. Ook op dit terrein heeft het proces van Europese integratie belangrijke implicaties voor de organisatie van het Nederlands openbaar bestuur. Met verdergaande aanwijzingsbevoegdheden wordt dus niet zozeer bedoeld op de aanwijzing als zodanig, maar op een uitbreiding van de beleidsterreinen waarop aan een dergelijke aanwijzingsbevoegdheid toepassing kan worden gegeven.

De leden van de fracties van RPF en GPV betwijfelen of er behoefte bestaat aan de aanwijzingsbevoegdheid. Als een minister op de hoogte

raakt van gebreken in de nakoming van Europese verplichtingen, dan ligt het in de rede een mogelijkheid te creëren om in te grijpen. Ten aanzien van de noodzaak geldt dat aantoonbaar is dat bestuursorganen zich niet altijd houden aan Europese subsidieregels. Uit onder meer de uitkomsten van controlebezoeken van de Europese Commissie blijkt dat er regelmatig gebreken ten aanzien van de naleving van subsidievoorwaarden worden geconstateerd. Dit betekent dat aanleiding is om specifiek met betrekking tot de nakoming van bepaalde uit het gemeenschapsrecht voortvloeiende verplichtingen een uitzondering te maken op de huidige staatsrechtelijke en bestuurlijke verhoudingen door de invoering van een stelsel van preventief toezicht op decentrale bestuursorganen. Een aanwijzingsbevoegdheid is, gezien het voorgaande, nodig om een schending van het communautaire recht te voorkomen. Op grond van het Europese recht is de Nederlandse Staat ook verplicht een dergelijke voorziening te treffen. Veroordelingen door Europese instellingen moeten worden nageleefd. Wanneer dit op grond van het nationale recht niet mogelijk is, is een lidstaat op basis van het beginsel van gemeenschapsstrouw verplicht zijn eigen wetgeving zodanig aan te passen dat dit wel mogelijk wordt gemaakt.

Waarom wordt, naast bevoegdheden in afzonderlijke wetten, daaroverheen in het onderhavige wetsvoorstel een algemene en bijna onbeperkte aanwijzingsbevoegdheid gegeven, vragen de leden van de fracties van RPF en GPV zich af. Een aanwijzingsbevoegdheid als opgenomen in onderhavig wetsvoorstel bestaat niet in andere wetten. Weliswaar bestaan op andere terreinen, zoals de ruimtelijke ordening en milieubeheer, mogelijkheden om aanwijzingen te geven, maar deze zijn beperkt en betreffen specifieke beleidsterreinen. Een mogelijkheid om aanwijzingen te geven ten aanzien van de besteding van Europese subsidies is nieuw. Voorts dient hierbij te worden aangetekend dat het niet gaat om een algemene en onbeperkte aanwijzingsbevoegdheid, maar om een bevoegdheid tot het geven van een bijzondere aanwijzing in specifieke gevallen. In de memorie van toelichting is expliciet vermeld dat van deze bevoegdheid een terughoudend gebruik dient te worden gemaakt. In aansluiting hierop geldt dat van deze bevoegdheid ook niet eerder gebruik zal worden gemaakt dan nadat het betrokken bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld het verzuim te herstellen.

Verhaalsrecht

De leden van de PvdA-fractie vragen wanneer sprake is van niet naleving van communautaire voorschriften. Het verhaalsrecht van de Staat is geschapen om de Staat de mogelijkheid te geven om bij niet-naleving van communautaire verplichtingen de nadelige financiële gevolgen hiervan ten laste te kunnen brengen van de betrokken bestuursorganen. Een situatie is denkbaar, waarbij de Europese Commissie van mening is dat de regelgeving niet goed is nageleefd en het betrokken bestuursorgaan meent dat dit wel het geval is. Ook kan het zo zijn dat het betrokken bestuursorgaan en de centrale overheid van mening zijn dat de betrokken regelgeving wel correct is nageleefd en de Europese Commissie een tegenovergestelde mening heeft.

Indien de Staat van mening is dat sprake is van verzuim van een bestuursorgaan, zal tegen een beschikking van de Europese Commissie niet snel beroep worden ingesteld. De niet-naleving kan bijvoorbeeld betrekking hebben op een onjuiste interpretatie van de regeling, maar ook op misstanden in de feitelijke uitvoering van de betrokken subsidieregeling. Indien duidelijk is dat geen sprake is van verzuim van een bestuursorgaan zal wel beroep worden ingesteld. Indien dus de Staat en het betrokken bestuursorgaan beide van mening zijn dat geen sprake is van verzuim, zal

beroep worden ingesteld tegen de beschikking van de Commissie. In eerstgenoemde situatie hangt het antwoord op de vraag of beroep wordt ingesteld af van het oordeel van de Staat. Indien de Staat van oordeel is dat sprake is van verzuim van het betrokken bestuursorgaan, zal ervoor worden gekozen gebruik te maken van de in deze wet opgenomen mogelijkheid tot verhaal in plaats van het instellen van beroep. Aangezien op dit punt een besluit wordt genomen in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, kan in laatste instantie de bestuursrechter oordelen of de Staat op goede gronden heeft gekozen voor toepassing van de verhaalsmogelijkheid en heeft afgezien van het instellen van beroep.

De leden van de PvdA-fractie vragen naar de omvang van de door de Europese Commissie vastgestelde correcties voor subsidies die door decentrale bestuursorganen zijn besteed en waarvoor het verhaalsrecht van toepassing kan zijn. De leden van de D66-fractie vragen de regering om enige casuïstiek te geven met betrekking tot in het verleden opgedane ervaringen inzake financiële correcties. Een antwoord op deze vragen heb ik reeds gegeven in het onderdeel *Inleiding* van deze nota in reactie op vragen van dezelfde strekking die zijn gesteld door de leden van de fracties van CDA, RPF en GPV. Ik verwijs dan ook naar de desbetreffende passages.

Voorts is gevraagd wat de positie van de Staat is in geval beroep wordt ingesteld, mede in relatie tot de verhouding met het betrokken bestuursorgaan. Betekent dit dat in alle gevallen een uitspraak van het Europese Hof wordt afgewacht? In geval beroep wordt ingesteld tegen een beschikking van de Europese Commissie zal geen toepassing worden gegeven aan het verhaalsrecht alvorens er een uitspraak van het Hof ligt. Pas op dat moment staat onomstotelijk vast dat de Staat gehouden is tot betaling, tenminste wanneer de beschikking van de Commissie wordt bevestigd.

Indien de Staat beroep instelt bij het Hof is het betrokken bestuursorgaan daarbij gebaat. De doelstelling is namelijk de beschikking van de Europese Commissie te laten vernietigen, die gebaseerd is op het uitgangspunt dat het betrokken bestuursorgaan in verzuim is ten aanzien van communautaire verplichtingen. Ook het betrokken bestuursorgaan is er derhalve bij gebaat als de Staat dit standpunt aanvecht. Indien ervoor wordt gekozen om geen procedure bij het Hof aan te spannen, staat onomstotelijk vast dat de Staat gehouden is om te betalen op het moment dat de beschikking van de Commissie onherroepelijk is geworden. In beginsel is het juist dat de Staat door het afzien van beroep potentieel niet in het belang van het betrokken bestuursorgaan handelt. Vanwege het verhaalsrecht behoeft het afzien van het beroep geen financiële consequenties te hebben voor de Staat. Echter bij een eventuele beoordeling door de bestuursrechter van de beslissing tot verhaal komt de vraag aan de orde of het bestuursorgaan daadwerkelijk in verzuim is, evenals de vraag of al dan niet terecht is afgezien van het instellen van beroep. In deze bestuursrechtelijke toetsing acht de regering een afdoende waarborg gelegen voor een zorgvuldige belangenafweging door de Staat. Indien wel een procedure wordt aangespannen en de Staat en het betrokken bestuursorgaan trekken samen op, maar zij desalniettemin niet in het gelijk worden gesteld door het Hof, dan kan de Staat kiezen voor verhaal. Dat de Staat dan kennelijk van oordeel was dat geen sprake is geweest van schending van communautaire verplichtingen, is geen belemmering om te besluiten tot gebruikmaking van de verhaalsmogelijkheid. Op het moment dat er namelijk een onherroepelijke uitspraak van het Hof ligt, staat daarmee onomstotelijk vast dat het bestuursorgaan in verzuim is geweest, met als gevolg dat de Staat de mogelijkheid heeft te verhalen. Dat de Staat eventueel in een eerdere fase van de procedure of zelfs nog

steeds van mening is dat geen sprake is van verzuim, is geen belemmering voor verhaal. Wel moet in een dergelijk geval worden bekeken in hoeverre de redelijkheid en de billijkheid wellicht in de weg staan aan uitoefening van de verhaalsmogelijkheid.

De leden van de PvdA-fractie zouden graag een toelichting ontvangen op de wijze waarop redelijke schade wordt vastgesteld. Uitgangspunt is dat het gehele bedrag dat door de EU wordt teruggevorderd wordt verhaald op het betrokken bestuursorgaan. Slechts bij wijze van hoge uitzondering zal de Staat geheel of gedeeltelijk afzien van de verhaalsmogelijkheid. Hierbij dient wel te worden aangetekend dat, zoals hiervoor reeds is aangegeven, het gaat om een bevoegdheid tot verhaal en niet om een verplichting en dat dus per geval een belangenafweging plaats dient te vinden en met kennisneming van alle relevante feiten en omstandigheden een zorgvuldige beslissing dient te worden genomen. Onder bepaalde omstandigheden kan deze belangenafweging leiden tot het oordeel dat geen gebruik zal worden gemaakt van de verhaalsmogelijkheid. Het voorgaande leidt tot de conclusie dat de schade alleen kan worden verhaald op het betrokken bestuursorgaan, indien deze in redelijkheid moet kunnen worden toegerekend aan het handelen van het betrokken bestuursorgaan. Aangezien de beslissing tot verhaal een besluit is in de zin van de Algemene wet bestuursrecht, dienen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht te worden genomen. Ook als de formulering dat de schade in redelijkheid moet kunnen worden toegerekend aan het betrokken bestuursorgaan niet expliciet in de memorie zou zijn vermeld zou een besluit tot verhaal niet verder mogen gaan dan de schade die in redelijkheid aan het betrokken bestuursorgaan kan worden toegerekend.

De leden van de PvdA-fractie wijzen erop dat de vaststelling van de al dan niet correcte naleving van communautaire verplichtingen, die nodig is voor terugvordering en verrekening door de Europese Commissie, vaak pas geruime tijd na subsidieverstrekking plaatsvindt. Zij vragen daarom om inzicht in de gebruikelijke termijnen van project- of subsidie-aanvraag, toekenning, uitvoering, controle en het eventueel opleggen van correcties door instellingen van de Europese Unie.

Met betrekking tot de termijn waarbinnen verhaal zal plaatsvinden kan het volgende worden opgemerkt. Dit hangt af van de termijn waarbinnen de Europese Commissie een eventuele beslissing neemt. Vervolgens hangt het af van de vraag of beroep wordt aangetekend. Het streven is in ieder geval om zo spoedig mogelijk te beslissen of al dan niet gebruik zal worden gemaakt van de verhaalsbevoegdheid nadat de beslissing van de Commissie onherroepelijk is geworden. In de periode daaraan voorafgaand is het niet aan de Staat, maar is het afhankelijk van de EU-instellingen of en wanneer actie wordt ondernomen. De Staat kan daar geen invloed op uitoefenen. Indien moet worden gewacht op een uitspraak van het Hof, kunnen enkele jaren verstrijken voordat kan worden verhaald.

De Nederlandse Staat kan geen invloed uitoefenen op de termijn waarbinnen de Europese Commissie besluit tot terugvordering of verrekening. Consequentie hiervan is dat er enige tijd tussen het moment van ontvangst van de subsidie door het betrokken bestuursorgaan en een eventuele beslissing tot verhaal door de centrale overheid zal zitten. Deze gang van zaken doet echter geen afbreuk aan de aan dit wetsvoorstel ten grondslag liggende uitgangspunten. Moeilijk valt in te zien dat deze tijdsperiode voor onoverkomelijke problemen zal zorgen. Hierbij geldt wel dat het in uitzonderlijke omstandigheden denkbaar kan zijn dat enkel tijdsverloop in de weg staat aan een redelijk gebruik van de in dit wetsvoorstel opgenomen verhaalsmogelijkheid. Per geval zal moeten worden bekeken of van de verhaalsmogelijkheid gebruik zal worden gemaakt, waarbij alle

relevante feiten en omstandigheden zullen worden meegenomen, dus ook het tijdsverloop.

Onderstaand volgt een beschrijving van de procedures en termijnen inzake aanvraag, toekenning, uitvoering, beheer, controle en eventuele financiële correcties, zoals deze gelden voor de belangrijkste communautaire uitgavenstromen, in casu de uitgaven voor het gemeenschappelijk landbouwbeleid en het structuurbeleid. Daarbij wordt tevens ingegaan op de door de leden van de PvdA-fractie naar voren gebrachte situatie waarin het betrokken bestuursorgaan en de lidstaat van mening zijn dat de betrokken regelgeving wel correct is nageleefd, maar de Europese Commissie een tegenovergestelde mening heeft.

Gemeenschappelijk landbouwbeleid

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid kent een aantal verschillende instrumenten voor markt- en prijsordening, die elk hun specifieke aspecten kennen ten aanzien van uitvoering, beheer, verificatie en controle:

- exportrestituties;
- landbouwheffingen;
- interventie-aankopen en -opslag;
- maatregelen voor plattelandontwikkeling;
- bewerkings- en verwerkingssteun;
- directe inkomenssteun voor boeren (MacSharry-regelingen).

Omdat de systemen en procedures die gelden voor uitvoering, beheer, verificatie en controle alsmede de daarbij van toepassing zijnde termijnen tussen deze instrumenten onderling verschillen, zou het in het kader van deze nota te ver gaan om daarop gedetailleerd in te gaan. Voor de afwikkeling van de door de lidstaat ingediende declaraties en de mogelijkheden van de Commissie om in dat verband een financiële korting op te leggen, geldt evenwel één regeling. Kern daarvan is dat uitgaven die een lidstaat ten laste van de communautaire begroting brengt, door de Europese Commissie moeten worden goedgekeurd. Indien een deel van de Nederlandse declaratie (subsidies die Nederland aan landbouwbedrijven heeft verleend en bij de Europese Commissie in rekening brengt) wordt afgewezen, komt het daarmee gemoeide bedrag ten laste van de nationale begroting. Deze repressieve sanctie – waarbij een deel van de door de lidstaat gelegde claim op Gemeenschapsgelden niet wordt gehonoreerd – is de belangrijkste financiële sanctie op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid.

Deze vereveningsprocedure is – door de inwerkingtreding van de zogeheten Belle-verordeningen¹ – vanaf het EOGFL-begrotingsjaar 1996 gesplitst in twee fasen.² De eerste fase leidt tot een beschikking van de Europese Commissie betreffende een boekhoudkundige goedkeuring van de declaratie. De basis van deze beschikking wordt gevormd door de uitkomsten van de «financial audit» die wordt uitgevoerd door de lidstaat, in Nederland door de departementale accountantsdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De tweede fase houdt controle door de Europese Commissie in met betrekking tot de rechtmatige uitvoering van de regelingen («conformiteitsaudit»)³. Eén van de overwegingen om te komen tot de Belle-hervormingen was dat de tijd die met de besluitvorming inzake de goedkeuring van de rekeningen is gemoeid, moest worden bekort.

Indien de Europese Commissie van mening is dat Nederland bepaalde landbouwsubsidies ten onrechte aan marktdeelnemers heeft uitgekeerd of dat Nederland de in de verordeningen voorgeschreven controle-proce-

¹ Verordening (EG) 1287/95 van de Raad en Verordening (EG) 1663/95 van de Commissie. Met de in deze verordeningen vastgelegde accreditatie- en certificatieprocedure is beoogd door middel van erkenning vooraf en controles achteraf van betaalorganen (productschappen) te bereiken dat deze organen zelf voldoende garanties bieden voor de betrouwbaarheid van de ingediende declaraties. Binnen de lidstaat moet een dienst of orgaan die/dat functioneel onafhankelijk is van de betaalorganen de opdracht krijgen om overeenkomstig internationaal aanvaarde normen voor accountantsonderzoek een controle te verrichten, die moet uitmonden in de afgifte van een mededeling (certificaat) inzake de volledigheid, de juistheid en de waarheidsgetrouwheid van de ingediende rekeningen. Daarnaast moet de verklarende instantie een rapport over haar bevindingen opstellen. Voor Nederland is de departementale accountantsdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij belast met de afgifte van dergelijke accountantsmededelingen c.q. certificeringsrapporten. Uit de aan de Europese Commissie af te geven stukken moet in het bijzonder blijken of de accountantsdienst redelijke zekerheid heeft verkregen dat de in te dienen rekeningen in overeenstemming zijn met de boeken en administratie van de betaalorganen en dat deze een materieel waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig beeld van de aan de afdeling Garantie van het EOGFL in rekening gebrachte verrichtingen geven. Ook moet blijken of de administratieve structuren c.q. interne controleprocedures bij de betaalorganen naar tevredenheid hebben gefunctioneerd, dat wil zeggen redelijke garanties bieden, dat de betalingen in overeenstemming zijn met de gemeenschapsbepalingen.

² Het EOGFL-begrotingsjaar loopt van 16 oktober jaar t-1 tot 15 oktober jaar t.

³ Naast de repressieve methode van het apurement kan ook preventief worden opgetreden. Op basis van de conformiteitsaudit kan de Commissie tot het oordeel komen dat de controlesystemen op het terrein van het gemeenschappelijk landbouwbeleid van een bepaalde lidstaat falen. De Commissie en de betrokken lidstaat treden vervolgens met elkaar in overleg om verbetermaatregelen te bespreken. De Commissie dient er vervolgens op toe te zien dat de desbetreffende controle-systemen worden aangepast.

¹ Bij de controle-activiteiten op het gebied van de communautaire landbouwregelingen is binnen Nederland een belangrijke taak weggelegd voor de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij alsmede voor de Belastingdienst/Douane van het Ministerie van Financiën. Deze diensten voeren in Nederland de door de Europese landbouwregelgeving voorgeschreven controles uit (daarbij gaat het om zowel fysieke controles ter plaatse als om boekhoudkundige nacontroles). De AID en de Douane overleggen regelmatig met elkaar om een goede coördinatie van de te verrichten controlewerkzaamheden te waarborgen.

² Zie ook:

– Verordening (EEG) nr. 4045/89 van de Raad van 21 december 1989 inzake de door de Lid-Staten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw en houdende intrekking van Richtlijn 77/435/EEG (PbEG 1989, L 388);

– Verordening (EG) nr. 3094/94 van de Raad van 12 december 1994 tot wijziging van Verordening (EEG) nr. 4045/89 van de Raad van 21 december 1989 inzake de door de Lid-Staten uit te voeren controles op de verrichtingen in het kader van de financieringsregeling van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (PbEG 1994, L 328);

– Verordening (EG) nr. 1469/95 van de Raad van 22 juni 1995 betreffende de maatregelen die moeten worden genomen ten aanzien van bepaalde begunstigen van uit het EOGFL, afdeling Garantie, gefinancierde verrichtingen (PbEG 1995, L 145);

– Verordening (EG) nr. 745/96 van de Commissie van 24 april 1996 houdende bepalingen ter uitvoering van Verordening (EG) nr. 1469/95 van de Raad betreffende maatregelen die moeten worden genomen ten aanzien van bepaalde begunstigen van uit het EOGFL, afdeling Garantie, gefinancierde verrichtingen (PbEG 1996, L 102).

³ Zie ook Verordening (EG) nr. 896/97 van de Commissie van 20 mei 1997 tot wijziging en correctie van Verordening (EG) nr. 1663/95 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EEG) nr. 729/70 aangaande de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie (PbEG 1997, L 128).

⁴ Als onderdeel van de Belle-herzieningen is besloten het aantal door de lidstaat erkende betaalorganen zoveel mogelijk te beperken.

dures¹ niet goed heeft toegepast, leidt dit tot een korting op de ingediende rekening (jaardeclaratie). De uitgangspunten van deze jaarlijkse goedkeuringsprocedure (het «apurement des comptes») met betrekking tot de door de lidstaten ten laste van de afdeling Garantie van het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL) gedeclareerde uitgaven liggen vast in de volgende communautaire regelgeving:

- Verordening (EG) nr. 1258/1999 van de Raad van 17 mei 1999 betreffende de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (PbEG 1999, L 160);²
- Verordening (EG) nr. 1663/95 van de Commissie van 7 juli 1995 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad aangaande de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie (PbEG 1995, L 158);³
- Verordening (EG) nr. 2245/1999 van de Commissie van 22 oktober 1999 tot wijziging van Verordening (EG) nr. 1663/95 houdende uitvoeringsbepalingen van Verordening (EEG) nr. 729/70 van de Raad aangaande de procedure inzake de goedkeuring van de rekeningen van het EOGFL, afdeling Garantie (PbEG 1999, L 273);
- Beschikking 94/442/EG van de Commissie van 1 juli 1994 inzake de instelling van een bemiddelingsprocedure in het kader van de goedkeuring van de rekeningen betreffende het Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw (EOGFL), afdeling Garantie (PbEG 1994, L 182).

De in deze regelgeving neergelegde bepalingen komen – wat betreft procedures en termijnen – in hoofdlijnen op het volgende neer. De lidstaten verstrekken de Commissie op gezette tijden jaarrekeningen betreffende de door de erkende betaalorganen⁴ verrichte en aan de afdeling Garantie van het EOGFL in rekening gebrachte uitgaven, vergezeld van de gegevens die nodig zijn voor de goedkeuring daarvan, alsmede van een verklaring inzake de volledigheid, de juistheid en de waarheidsgetrouwheid van de ingediende rekeningen. De verklarende instantie (voor Nederland de departementale accountantsdienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij) moet deze verklaring alsmede haar rapport van bevindingen – waarin zij met name vermeldt of zij een redelijke zekerheid heeft verkregen dat de bij de Commissie in te dienen rekeningen waarheidsgetrouw, volledig en nauwkeurig zijn, en dat de interne controleprocedures naar tevredenheid hebben gefunctioneerd – opstellen vóór 31 januari van het volgende jaar.

De jaarlijkse rekeningen en de ter zake opgestelde verklaringen en rapporten moeten bij de Europese Commissie worden ingediend uiterlijk op 10 februari van het jaar dat volgt op het begrotingsjaar waarop zij betrekking hebben (het referentiejaar). Op verzoek van de Commissie of op initiatief van de lidstaat kunnen aanvullende inlichtingen in verband met de goedkeuring van de betrokken rekeningen aan de Commissie worden toegezonden tot een uiterste datum die door de Commissie wordt vastgesteld met inachtneming van de omvang van het werk dat nodig is om de betrokken inlichtingen te verstrekken. Wanneer deze inlichtingen niet binnen de vastgestelde termijn zijn ontvangen, kan de Commissie de rekeningen goedkeuren op grond van de gegevens waarover zij op de vastgestelde uiterste datum beschikt. De Commissie kan, in gegronde gevallen, een verzoek om latere indiening van gegevens aanvaarden, indien dit verzoek haar vóór de vastgestelde uiterste datum is gedaan.

De Commissie beslist – na raadpleging van het Comité van het EOGFL (dat is samengesteld uit vertegenwoordigers van de lidstaten en de Commissie) – vóór 30 april van het jaar na het betrokken begrotingsjaar op basis van de bovengenoemde gegevens over de goedkeuring van de

ingediende rekeningen. De Commissie neemt een besluit over de bedragen die moeten worden onttrokken aan communautaire financiering uit het EOGFL, afdeling Garantie, wanneer zij constateert dat de desbetreffende uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn verricht. Voordat een dergelijk besluit tot weigering van financiering wordt genomen, doet de Commissie schriftelijk mededeling van de resultaten van de verificaties, en de betrokken lidstaat van zijn antwoorden, waarna beide partijen pogen overeenstemming te bereiken over het daaraan te geven gevolg. Indien overeenstemming uitblijft, kan de lidstaat vragen om inleiding van een procedure die de standpunten binnen vier maanden tot elkaar moet brengen (zie hierna). De resultaten daarvan worden neergelegd in een verslag dat aan de Commissie wordt overgelegd en dat door de Commissie wordt bestudeerd voordat een besluit tot weigering van financiering wordt genomen. De Commissie bepaalt de aan communautaire financiering te onttrekken bedragen met name aan de hand van de draagwijdte van de niet met de voorschriften strokende uitvoering. De Commissie houdt daarbij rekening met de aard en de ernst van de overtreding, alsmede met de voor de Gemeenschap ontstane financiële schade.

De bedragen die overeenkomstig het goedkeuringsbesluit van een lidstaat moeten worden teruggevorderd of aan een lidstaat moeten worden betaald, worden afgetrokken van of toegevoegd aan de voorschotten op de uitgaven van de tweede maand na de maand waarin het besluit tot goedkeuring van de rekeningen is genomen. De Commissie deelt de betrokken lidstaat de resultaten van haar verificaties en de wijzigingen die zij voorstelt mede vóór 31 maart van het jaar dat volgt op het begrotingsjaar. Wanneer de Commissie de rekeningen van een lidstaat om aan de betrokken lidstaat toe te schrijven redenen niet vóór 30 april van het volgende jaar kan goedkeuren, deelt de Commissie de lidstaat mede welke verdere onderzoeken zij voorstelt uit te voeren.

Indien de Commissie van oordeel is dat bepaalde uitgaven niet overeenkomstig de communautaire voorschriften zijn gedaan, stelt zij de betrokken lidstaat in kennis van haar bevindingen ter zake (en van de correctiemaatregelen die moeten worden genomen om naleving in de toekomst te garanderen). De lidstaat geeft binnen twee maanden een antwoord op deze kennisgeving, op grond waarvan de Commissie kan besluiten haar positie te wijzigen. In gegronde gevallen kan de Commissie toestemming verlenen tot een verlenging van deze antwoordtermijn. Na afloop van de antwoordtermijn, stelt de Commissie een bilaterale bespreking vast en beide partijen proberen tot overeenstemming te komen over de te nemen maatregelen, alsook over de ernst van de overtreding en de omvang van het financiële nadeel voor de Gemeenschap. Na afloop van deze bespreking en na het verstrijken van de termijn die eventueel door de Commissie, in overleg met de lidstaat, in aansluiting op de bilaterale bespreking is vastgesteld voor het verstrekken van aanvullende inlichtingen of, indien de lidstaat niet binnen een door de Commissie gestelde termijn op de uitnodiging voor een bespreking ingaat, na afloop van deze termijn, doet de Commissie haar conclusies formeel aan de lidstaat toekomen. In de desbetreffende kennisgeving doet de Commissie opgave van de door de lidstaat verrichte uitgaven ten aanzien waarvan zij voornemens is communautaire financiering te weigeren.

Financiering kan niet worden geweigerd voor uitgaven die meer dan 24 maanden vóór de schriftelijke mededeling door de Commissie van de resultaten van die verificaties aan de betrokken lidstaat zijn gedaan. Dit geldt evenwel niet voor de financiële gevolgen vanwege onregelmatigheden of nalatigheden die aan de overheidsdiensten of organen van de desbetreffende lidstaat te wijten zijn, en evenmin voor de financiële

gevolgen die verband houden met nationale steunmaatregelen of inbreuken waartegen een procedure uit hoofde van artikel 88 of artikel 226 van het EG-Verdrag is ingeleid.

De bewijsstukken betreffende de door het EOGFL, afdeling Garantie, gefinancierde uitgaven en de door deze afdeling terug te vorderen bedragen blijven ter beschikking van de Commissie gedurende ten minste drie jaar na het jaar waarin de Commissie de rekeningen over het betrokken begrotingsjaar heeft goedgekeurd, en, ingeval het besluit tot goedkeuring van de rekeningen voor het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen wordt gebracht, gedurende één jaar na de beëindiging van deze zaak.

In het kader van de conciliatieprocedure is bij de Commissie per 1 juli 1994 een bemiddelingsorgaan opgericht, dat door elke lidstaat kan worden ingeschakeld waaraan de Commissie na het verrichten van verificaties en na bilaterale bespreking van de uitkomst daarvan, formeel de conclusie heeft medegedeeld dat sommige uitgaven van de lidstaat zouden moeten worden uitgesloten van boeking ten laste van de afdeling Garantie van het EOGFL. Het bemiddelingsorgaan poogt de uiteenlopende standpunten van de Commissie en de betrokken lidstaat nader tot elkaar te brengen. Na afloop van zijn werkzaamheden stelt het bemiddelingsorgaan een rapport over de uitkomst van zijn bemiddelingspoging op. De lidstaat dient het bemiddelingsorgaan binnen een termijn van maximaal dertig werkdagen, te rekenen vanaf de ontvangst van de formele mededeling van de Commissie, in te schakelen door een met redenen omkleed verzoek om bemiddeling bij het bemiddelingsorgaan in te dienen.¹ Indien de werkzaamheden van het bemiddelingsorgaan vier maanden na inschakeling er niet toe hebben geleid dat de standpunten van de Commissie en lidstaat nader tot elkaar zijn gekomen, wordt de bemiddelingsprocedure als mislukt beschouwd.

Aangaande het functioneren van het bemiddelingsorgaan en de uitkomsten van bemiddelingspogingen zij verder nog het volgende vermeld. De adviezen van het bemiddelingsorgaan zijn niet bindend. Van 1994 tot heden heeft Nederland in een vijftal gevallen een beroep op het bemiddelingsorgaan gedaan. Het oordeel van dit college dat door als evenwichtig en genuanceerd wordt beschouwd, ligt doorgaans tussen het standpunt van de lidstaat en dat van de Commissie in. Het verschaft de Commissie meestal voldoende argumentatie om op haar standpunt met betrekking tot een correctievoorstel te blijven staan. Dit is ook in de meeste van de door Nederland voorgelegde gevallen gebeurd. Slechts in één geval besloot de Commissie om – nog vóórdat het bemiddelingsorgaan uitspraak had gedaan – een bepaald correctievoorstel om haar moverende redenen in te trekken.

Volledigheidshalve zij in dit verband nog gewezen op Verordening (EEG) nr. 595/91 van de Raad van 4 maart 1991 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en terugvordering van bedragen die in dat kader onverschuldigd zijn betaald, alsmede de organisatie van een informatiesysteem op dit gebied en houdende intrekking van Verordening (EEG) nr. 283/72 (PbEG 1991, L 67). Deze verordening geeft voorschriften over het melden van onregelmatigheden en bepaalt dat de lidstaten zijn gehouden de Commissie binnen twee maanden na het einde van elk kwartaal een lijst te zenden met de onregelmatigheden ten aanzien waarvan een eerste administratief of gerechtelijk proces-verbaal is opgemaakt. Ook moeten de lidstaten de Commissie, eveneens binnen twee maanden na afloop van elk kwartaal, in kennis stellen van de procedures die naar aanleiding van deze onregelmatigheden zijn ingeleid, alsmede van de belangrijkste wijzigingen die

¹ Een bemiddelingsverzoek is slechts ontvangen indien het gaat om een financiële correctie die:

- hetzij hoger is dan € 0,5 miljoen;
- hetzij meer dan 25% uitmaakt van de totale jaarlijkse uitgaven van de lidstaat in kwestie.

tijdens deze procedures hebben plaatsgevonden. Ingeval de onregelmatigheden betrekking hebben op bedragen van minder dan € 4 000, delen de lidstaten de bovenbedoelde inlichtingen slechts aan de Commissie mede indien deze er uitdrukkelijk om verzoekt.

Structuurfondsmiddelen

Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen (PbEG 1999, L 161) formuleert de algemene voorschriften voor het proces van organisatie, besluitvorming, bijdrageverlening en financieel beheer van de structuurfondsen in de periode 2000–2006. De belangrijkste bepalingen inzake subsidie-aanvraag, toekenning, uitvoering, beheer, controle en correcties alsmede de ter zake geldende termijnen zijn:¹

- de programmeringsperiode begint op 1 januari 2000 en bestrijkt een periode van zeven jaar;
- tenzij anders geregeld met de betrokken lidstaat, dienen de lidstaten bij de Commissie plannen in (in de regel enkelvoudige programmeringsdocumenten) uiterlijk vier maanden nadat de Commissie de lijsten heeft vastgesteld van de voor structuurfondsmiddelen in aanmerking komende regio's;
- uiterlijk vijf maanden nadat de Commissie het desbetreffende plan heeft ontvangen (en voldaan is aan alle in de verordening gestelde voorwaarden) geeft zij een beschikking over het programmeringsdocument en de bijdrage van de fondsen; de beschikkingen van de Commissie worden bekendgemaakt in het *Publicatieblad van de Europese Gemeenschappen*;
- de lidstaten delen de Commissie voor elk bijstandspakket binnen drie maanden na de goedkeuring van het bijstandspakket de organisatie van de beheers- en betalingsautoriteiten en van de bemiddelende instanties mede, alsmede van hun beheer- en controlesystemen;
- de betalingsverplichtingen van de Gemeenschap worden aangegaan op grond van de beschikking van de Commissie waarbij de bijdrage van de fondsen wordt vastgesteld; daarbij geldt het volgende:
 - bij bijstandspakketten met een duur van minder dan twee jaar worden de betalingsverplichtingen voor het totale bedrag van de bijdrage van de fondsen aangegaan wanneer de Commissie de beschikking tot vaststelling van de bijdrage van de fondsen geeft;
 - betalingsverplichtingen voor bijstandspakketten met een duur van twee jaar of langer worden per jaar aangegaan;
 - de betalingsverplichtingen voor het eerste jaar worden aangegaan wanneer de Commissie de beschikking tot goedkeuring van de bijstand geeft;
 - de betalingsverplichtingen voor de volgende jaren worden in de regel tegen uiterlijk 30 april aangegaan;
- het gedeelte van een betalingsverplichting waarvoor op het einde van het tweede jaar na het jaar waarin de betalingsverplichting is aangegaan, geen voorschot is betaald of waarvoor geen ontvankelijke betalingsaanvraag bij de Commissie is ingediend, wordt ambtshalve door de Commissie geannuleerd (de bijdrage van de fondsen aan het betrokken bijstandspakket wordt met dat bedrag verminderd);
- de bijdrage van de fondsen wordt door de Commissie overeenkomstig de aangegane betalingsverplichtingen aan de door de lidstaat aangewezen betalingsautoriteit uitbetaald (afboeking op de vroegste openstaande betalingsverplichtingen);
- de uitbetaling kan geschieden in de vorm van voorschotten, van tussentijdse betalingen of van saldobetalingen:
 - nadat de eerste betalingsverplichting is aangegaan, maakt de Commissie een voorschot aan de betalingsautoriteit over; dit voor-

¹ Op grond van Verordening (EG) 1260/1999 heeft de Commissie een aantal uitvoeringsverordeningen vastgesteld, waarvan de belangrijkste in dit verband zijn:

– Verordening (EG) nr. 438/2001 met betrekking tot de beheers- en controlesysteem voor uit de structuurfondsen toegekende bijstand;

– Verordening (EG) nr. 448/2001 met betrekking tot de procedure inzake financiële correcties betreffende uit de structuurfondsen toegekende bijstand die door de lidstaten wordt beheerd.

De belangrijkste elementen van deze twee uitvoeringsverordeningen zijn in het hier weergegeven overzicht opgenomen.

schot bedraagt tot 7% van de bijdrage van de fondsen in het betrokken bijstandspakket;

- naarmate het bijstandspakket wordt uitgevoerd, betaalt de betalingsautoriteit het voorschot geheel of gedeeltelijk terug aan de Commissie indien 18 maanden nadat de beschikking tot vaststelling van de bijdragen van de fondsen is gegeven, geen betalingsaanvragen bij de Commissie zijn ingediend;
- de tussentijdse of saldobetalingen die de Commissie doet, hebben betrekking op daadwerkelijk verrichte uitgaven, welke moeten overeenkomen met door de eindbegunstigden gedane en met voldane facturen of boekingsbescheiden met gelijkwaardige bewijskracht gestaafde betalingen;
- tegen uiterlijk 30 april van elk jaar doen de lidstaten de Commissie een geactualiseerde raming toekomen van de betalingsaanvragen voor het lopende begrotingsjaar en voor het volgende begrotingsjaar;
- de lidstaten kunnen drie keer per jaar aanvragen voor tussentijdse betalingen bij de Commissie indienen, voor het laatst uiterlijk op 31 oktober; de som van het voorschot en de tussentijdse betalingen voor een bijstandspakket bedraagt ten hoogste 95% van de bijdrage van de fondsen aan dat bijstandspakket;
- de lidstaat moet verklaren dat de aangiften van uitgaven die bij de Commissie worden ingediend, juist zijn en moet erop toezien dat deze afkomstig zijn van op controleerbare bewijsstukken gebaseerde boekhoudsystemen;
- de Commissie voert de tussentijdse betalingen uit binnen een termijn van ten hoogste twee maanden, te rekenen vanaf de ontvangst van een ontvankelijke aanvraag; de betalingsautoriteit ziet erop toe dat de eindbegunstigden de bedragen waarop zij uit hoofde van de bijdrage van de fondsen recht hebben, zo spoedig mogelijk en integraal ontvangen; er mogen geen sommen, heffingen of bijzondere kosten worden ingehouden;
- de Commissie kan, na passende controle, een tussentijdse betaling geheel of gedeeltelijk opschorten indien zij vaststelt dat de betrokken uitgaven het voorwerp uitmaken van een belangrijke onregelmatigheid die niet is gecorrigeerd en zij oordeelt dat onmiddellijk optreden vereist is; indien na vijf maanden de motieven voor de opschorting blijven bestaan of de betrokken lidstaat de Commissie niet in kennis heeft gesteld van de maatregelen die zijn genomen om de belangrijke onregelmatigheid te corrigeren, kan de Commissie de lidstaat een financiële correctie opleggen;
- de uitbetaling van het saldo van de bijstand vindt plaats mits:
 - a) de betalingsautoriteit binnen zes maanden na de uiterste datum voor de betaling die is vermeld in de beschikking waarbij de bijdrage van de fondsen wordt vastgesteld, een gecertificeerde verklaring betreffende de daadwerkelijk verrichte uitgaven bij de Commissie heeft ingediend;
 - b) het eindverslag over de uitvoering bij de Commissie is ingediend en door haar is goedgekeurd;
 - c) de lidstaat bij de Commissie een verklaring heeft ingediend die is opgesteld door een persoon of dienst die functioneel onafhankelijk is van de aangewezen beheersautoriteit; deze persoon of dienst verricht zijn onderzoek overeenkomstig internationaal erkende normen voor accountantsonderzoek; in de verklaring worden de conclusies van de verrichte controles samengevat en wordt een oordeel gegeven over de deugdelijkheid van de aanvraag om de saldobetaling, alsmede over de wettigheid en de regelmatigheid van de verrichtingen waarop het eindcertificaat over de uitgaven betrekking heeft;¹
- de definitieve saldobetaling is niet meer voor herziening op verzoek

¹ Deze verklaring bij de afsluiting van het bijstandspakket moet onderscheiden worden van de certificaten betreffende de tussentijdse en definitieve uitgavenstaten. Laatstbedoelde certificaten moeten worden opgesteld door een persoon of een afdeling binnen de betalingsautoriteit, die functioneel onafhankelijk is van de diensten die de betalingen goedkeuren.

- van de lidstaat vatbaar indien de betalingsautoriteit geen daartoe strekkend verzoek aan de Commissie heeft gericht binnen een termijn van negen maanden ingaande op de datum waarop dit saldo wordt overgemaakt;
- de verantwoordelijke autoriteiten houden gedurende drie jaren na de betaling door de Commissie van het eindsaldo voor een bijstandspakket alle bewijsstukken van de met het bijstandspakket verband houdende uitgaven en controles ter beschikking van de Commissie;
 - controles van de verrichtingen worden door de lidstaten uitgevoerd op grond van een passende steekproef, die er met name op gericht is de effectiviteit van de bestaande beheer- en controlesystemen te verifiëren en selectief – op basis van een risicoanalyse – de op de verschillende betrokken niveaus gedane aangiften van uitgaven te verifiëren; de vóór de afsluiting van elk bijstandspakket verrichte controles betreffen ten minste 5% van de totale voor subsidie in aanmerking komende uitgaven en zijn gebaseerd op een representatieve steekproef van goedgekeurde verrichtingen; uit de controles moet blijken of eventuele ondervonden problemen een systematisch karakter hebben en een risico opleveren voor andere verrichtingen die door dezelfde eindbegunstigden worden uitgevoerd of door dezelfde bemiddelende instantie worden beheerd; de lidstaten doen de Commissie uiterlijk op 30 juni van elk jaar mededeling over hun toepassing van het bepaalde inzake de te verrichten controles in het voorgaande kalenderjaar;
 - indien de Commissie na de nodige verificatie constateert dat de bijdrage van de fondsen niet of slechts voor een deel gerechtvaardigd is, of dat er sprake is van ernstige tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen die tot onregelmatigheden met een systematisch karakter kunnen leiden, schort de Commissie de betrokken tussentijdse betalingen op en verzoekt zij de lidstaat, onder opgave van redenen, binnen een termijn van twee maanden zijn opmerkingen kenbaar te maken en, voor zover nodig, correcties aan te brengen; na afloop van de door de Commissie gestelde termijn kan de Commissie, wanneer geen overeenstemming met de lidstaat is bereikt en de lidstaat geen correcties heeft aangebracht, rekening houdend met de opmerkingen van de lidstaat, binnen een termijn van drie maanden besluiten een financiële correctie op te leggen door de bijdrage van de fondsen aan het betrokken bijstandspakket geheel of gedeeltelijk in te trekken; de Commissie houdt bij het vaststellen van het bedrag van een correctie, met inachtneming van het evenredigheidsbeginsel, rekening met de aard van de onregelmatigheid of de wijziging, alsmede met de omvang en de financiële consequenties van de tekortkomingen die in de beheer- of controlesystemen van de lidstaten zijn geconstateerd; wanneer het niet mogelijk of uitvoerbaar is het bedrag van de onregelmatige uitgaven nauwkeurig te kwantificeren, kan de Commissie de financiële correcties op basis van extrapolatie vaststellen of deze op een forfaitair percentage baseren;
 - de door de lidstaat aangewezen beheersautoriteit is verantwoordelijk voor de doeltreffendheid en de deugdelijkheid van het beheer en de uitvoering; de beheersautoriteit draagt zorg voor de opstelling en de indiening bij de Commissie van het jaarverslag, de organisatie van de evaluatie halverwege de looptijd (waarbij zij samenwerkt met de Commissie en de lidstaat), het voeren van een afzonderlijke boekhouding en voor het toepassen van interne controles;
 - voor meerjarige bijstandspakketten legt de beheersautoriteit de Commissie uiterlijk zes maanden na afloop van ieder volledig kalenderjaar van uitvoering een uitvoeringsverslag voor; aan de hand daarvan beoordelen de Commissie en de beheersautoriteit jaarlijks de belangrijkste in het voorgaande jaar geboekte resultaten; voorafgaand aan dit jaarlijks onderzoek worden de resultaten van de door de lidstaat en de

- Commissie verrichte controles en de financiële effecten van de eventueel geconstateerde onregelmatigheden geëvalueerd, waarbij de Commissie de lidstaat kan verzoeken correctiemaatregelen te treffen;
- uiterlijk zes maanden na de einddatum voor de subsidiabiliteit van de uitgaven dient de beheersautoriteit een eindverslag bij de Commissie in;
 - elk programmeringsdocument wordt door een toezichtcomité begeleid; het toezichtcomité vergewist zich van de doeltreffendheid en de kwaliteit van de uitvoering van het bijstandspakket; het jaarverslag en het eindverslag over de uitvoering moeten door het toezichtcomité worden onderzocht en goedgekeurd, voordat zij aan de Commissie worden toegezonden;
 - nadat de Commissie een uitvoeringsverslag heeft ontvangen, geeft zij binnen twee maanden een met redenen omkleed advies indien dit verslag onbevredigend wordt geacht; in het tegenovergestelde geval wordt het uitvoeringsverslag geacht te zijn aanvaard;
 - op het eindverslag antwoordt de Commissie binnen vijf maanden na ontvangst van het verslag.

Ook zij gewezen op Verordening (EG) nr. 1681/94 van de Commissie van 11 juli 1994 betreffende onregelmatigheden in het kader van de financiering van het structuurbeleid en terugvordering van in dat kader onverschuldigd betaalde bedragen, alsmede de inrichting van een informatie-systeem op dit gebied (PbEG 1994, L 178). Deze verordening preciseert de voorschriften omtrent het melden van onregelmatigheden op het terrein van financiële bijstandsverlening uit de structuurfondsen. De lidstaten zenden de Commissie binnen twee maanden na afloop van elk kwartaal een lijst met de onregelmatigheden ten aanzien waarvan een eerste administratieve of gerechtelijke vaststelling is gemaakt. Voorts stellen de lidstaten de Commissie, eveneens binnen twee maanden na afloop van elk kwartaal, in kennis van de procedures die naar aanleiding van de eerder medegedeelde onregelmatigheden zijn ingeleid, alsmede van de belangrijkste wijzigingen die zich tijdens deze procedures hebben voorgedaan. Ingeval de onregelmatigheden betrekking hebben op ten laste van de communautaire begroting komende bedragen van minder dan € 4 000, delen de lidstaten de bovenbedoelde inlichtingen slechts aan de Commissie mede indien deze uitdrukkelijk daarom verzoekt.

Verjaringstermijnen

Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen (PbEG 1995, L 312) biedt een gemeenschappelijk juridisch kader voor alle communautaire beleidsgebieden.¹ Deze verordening bepaalt onder meer dat de verjaringstermijn van de vervolging vier jaar bedraagt vanaf de datum waarop de desbetreffende onregelmatigheid² is begaan.³ De sectoriële regelingen kunnen evenwel een kortere termijn bepalen, die niet minder dan drie jaar mag bedragen. Voor voortdurende of voortgezette onregelmatigheden gaat de verjaringstermijn in op de dag waarop de onregelmatigheid is geëindigd. Bij meerjarige programma's loopt de verjaringstermijn in elk geval tot de dag waarop het programma definitief wordt afgesloten. De verjaring van de vervolging wordt gestuit door elke onderzoekshandeling of daad van vervolging van de onregelmatigheid door de bevoegde autoriteit, mits deze de betrokkene ter kennis is gebracht. Na de stuiting vangt een nieuwe verjaringstermijn aan. De verjaring treedt echter in ieder geval in na verloop van een termijn die het dubbele bedraagt van de verjaringstermijn indien de bevoegde autoriteit binnen deze termijn geen sanctie heeft opgelegd, behoudens in geval van schorsing van de administratieve procedure. Het recht tot uitvoering van het besluit waarbij een administratieve sanctie wordt opgelegd, vervalt na

¹ In dit verband zij ook gewezen op de Overeenkomst aangaande de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, vastgesteld bij Akte van de Raad van 26 juli 1995 (PbEG 1995, C 316). In de Overeenkomst is een gemeenschappelijke definitie vastgesteld van wat onder «fraude waardoor de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen worden geschaad» moet worden verstaan. Elke lidstaat dient de nodige en passende maatregelen te nemen om deze definitie in nationaal strafrecht om te zetten, zodat de daarin bedoelde gedragingen als strafbare feiten worden aangemerkt, en dient voorts de nodige maatregelen te nemen opdat op deze frauduleuze gedragingen, alsmede medeplichtigheid aan, uitlokking van of poging tot deze gedragingen, doeltreffende, evenredige en afschrikwekkende sancties worden gesteld.

² Onder onregelmatigheid wordt elke inbreuk op het Gemeenschapsrecht verstaan die bestaat in een handeling of een nalaten van een marktdeelnemer waardoor de algemene begroting van de Gemeenschappen of de door de Gemeenschappen beheerde begrotingen worden of zouden kunnen worden benadeeld, hetzij door de vermindering of het achterwege blijven van ontvangsten uit de eigen middelen, die rechtstreeks voor rekening van de Gemeenschappen worden geïnd, hetzij door een onverschuldigde uitgave.

³ Deze en de overige in deze alinea genoemde termijnen zijn minimumtermijnen; het staat de lidstaten vrij langere termijnen toe te passen.

drie jaar. Deze termijn vangt aan op de dag waarop het besluit definitief wordt. De sluiting en de schorsing van deze termijn worden door het toepasselijke nationale recht geregeld.

De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het middel van een verhaalsrecht wel effectief is indien een betere naleving van de communautaire voorschriften als doel wordt gesteld. Of heeft de regering met name voor ogen de betrokken decentrale bestuursorganen financieel te belasten? De regering is van mening dat het middel van verhaal zeer effectief is ten einde een betere naleving van de communautaire voorschriften te bewerkstelligen. Ten eerste worden betrokken decentrale overheden reeds door dit wetsvoorstel bewuster gemaakt van bestaande communautaire verplichtingen en is de regering er dan ook stellig van overtuigd dat communautaire voorschriften hierdoor beter zullen worden nageleefd. Ten tweede is de verhaalsbevoegdheid een stok achter de deur voor de betrokken decentrale overheden. Ze beseffen dat in geval van onzorgvuldig handelen niet de Staat maar zichzelf voor de financiële consequenties op moeten draaien. Ten derde acht de regering het ook rechtvaardig dat niet de Staat, die in feite buitenspel staat gelet op de bestaande bestuurlijke verhoudingen in Nederland, maar de betrokken decentrale overheid op wiens schouders de verantwoordelijkheid rust tot naleving van communautaire verplichtingen, de terugvordering voor zijn rekening moet nemen indien de Europese Commissie daartoe aanleiding ziet.

Het doel van dit wetsvoorstel is uiteraard niet de betrokken decentrale overheden onevenredig financieel te belasten. De regering verwacht van de verhaalsmogelijkheid geen veelvuldig gebruik te hoeven maken. De mogelijkheid tot verhaal moet worden gezien als een laatste redmiddel. De verwachting is dat het in de meeste gevallen niet zover zal komen dat hiervan ook daadwerkelijk gebruik behoeft te worden gemaakt. Bovendien moet, alvorens gebruik gemaakt kan worden van deze bevoegdheid, eerst een besluit tot terugvordering door EU-instellingen genomen worden. Verder geldt uiteraard dat de betrokken decentrale overheden kunnen voorkomen dat toepassing van de verhaalsmogelijkheid aan de orde is. In geval van een juiste en zorgvuldige naleving van communautaire verplichtingen is er geen probleem; noch de Commissie zal gaan terugvorderen, noch de Staat heeft iets te verhalen.

De leden van de VVD-fractie vragen zich af of de regering naast de verhaalsmogelijkheid nog een vordering op grond van artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek kan starten. Beoogd is het creëren van een verhaalsmogelijkheid die het gebruik van de privaatrechtelijke weg overbodig maakt. Niet valt in te zien dat naast deze nieuwe publiekrechtelijke mogelijkheid nog behoefte is aan privaatrechtelijk verhaal. Het verhaalsrecht is juist gecreëerd omdat, zoals ook de Raad van State in zijn advies heeft aangegeven, niet zonder meer valt in te zien dat verzuim van een bestuursorgaan ter zake van een communautaire verplichting op zichzelf moet of onder omstandigheden kan worden aangemerkt als onrechtmatig handelen jegens de Staat en daarmee de vraag of een vordering op grond van artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek niet zonder meer te beantwoorden valt. De privaatrechtelijke weg is met teveel onzekerheden omgeven om deze als enige optie voor de Staat te hanteren op het moment dat een subsidie, forfaitaire boete of dwangsom moet worden verhaald. Het voorgaande betekent dus niet dat de privaatrechtelijke weg in bepaalde specifieke gevallen helemaal is afgesloten. In theorie bestaat de mogelijkheid nog, maar het streven is hiervan geen of in ieder geval zo min mogelijk gebruik te maken. Op grond van de thans vigerende wetgeving is het in beginsel mogelijk op grond van artikel 6:162 Burgerlijk Wetboek een onrechtmatige-daadsactie te starten ten einde bedragen te kunnen

verhalen op het bestuursorgaan. Onderhavig wetsvoorstel brengt hierin in beginsel geen verandering. Hierbij dient echter te worden aangetekend dat op grond van de actuele stand van de jurisprudentie het wel moeilijker of zelfs onmogelijk zal worden om een onrechtmatige-daadsactie te starten. Indien namelijk een publiekrechtelijke rechtsingang openstaat met dezelfde waarborgen en die tot hetzelfde resultaat leidt is de privaatrechtelijke weg afgesloten. Met het onderhavige wetsvoorstel wordt een publiekrechtelijke grondslag gecreëerd voor verhaal van de Staat op het bestuursorgaan. Deze publiekrechtelijke rechtsingang is vanwege de bezwaaren beroepsmogelijkheden tegen het besluit tot verhaal met dezelfde rechtswaarborgen omkleed als een onrechtmatige-daadsprocedure en kan tot hetzelfde resultaat leiden.

De leden van de D66-fractie missen een adequate definitie van het begrip «bestuursorgaan» en vragen of de aansprakelijkheid altijd vooraf vaststaat. Bij de definitie van het begrip «bestuursorgaan» kan worden aangesloten bij de definitie zoals die is opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. Gelet hierop heeft de regering het niet nodig geacht het begrip «bestuursorgaan» expliciet te definiëren in de onderhavige wet. De aansprakelijkheid van de Staat staat in zoverre altijd vooraf vast dat Europeesrechtelijk gezien niet relevant is of bepaalde gedragingen zijn te wijten aan decentrale bestuursorganen of de centrale overheid. Evenmin is relevant hoe nationaalrechtelijk de bestuurlijke verhoudingen liggen. Het Europeesrechtelijk kader is zodanig dat de lidstaat wordt aangesproken indien zich in de betrokken lidstaat door tekortkomingen in de beheer- en controlesystemen gevallen van fraude en onregelmatigheden voordoen. Deze bijzondere Europeesrechtelijke aansprakelijkheid van de Staat geldt niet alleen voor tekortkomingen die zich voordoen op rijksniveau, maar ook voor tekortkomingen die primair toegeschreven moeten worden aan het niet correct toepassen van het communautaire recht door organen van decentrale overheden. Uit het systeem van het EG-Verdrag en de daarop betrekking hebbende rechtspraak blijkt duidelijk dat de lidstaat aansprakelijk is voor schending van het communautaire recht door alle organen van een lidstaat, zowel door organen van de centrale overheid als door organen van (territoriaal of functioneel) gedecentraliseerde overheden. Bij een procedure wegens niet-nakoming van verplichtingen verband houdende met bepalingen van het EG-Verdrag of van daarvan afgeleid communautair recht, is niet relevant welk al dan niet constitutioneel onafhankelijk orgaan de inbreuk heeft veroorzaakt; een lidstaat kan zich ter rechtvaardiging van de niet-nakoming niet beroepen op bepalingen, praktijken of situaties van zijn nationale rechtsorde.

De leden van de D66-fractie geven aan dat het stelsel van preventief toezicht hun volle instemming heeft. Wel vragen zij zich af of het voor de regering niet van belang is om zicht te hebben op de omvang van alle EG-subsidies die door verschillende instanties worden ontvangen, óók wanneer het gaat om subsidies die rechtstreeks (zonder tussenkomst van de Staat) door de Europese Commissie aan deze instanties worden verstrekt. Uitgangspunt van het wetsvoorstel is dat ministeriële bevoegdheden in het leven moeten worden geroepen ten aanzien van alle EG-subsidies voor de besteding waarvan de Nederlandse Staat aansprakelijk kan worden gesteld door de instellingen van de Gemeenschappen. Het wetsvoorstel richt zich op alle Nederlandse bestuursorganen die – al dan niet rechtstreeks – een EG-subsidie ontvangen dan wel zijn belast met beheer-, controle- of toezichtstaken ter uitvoering van ten aanzien van EG-subsidies aan de lidstaat opgelegde communautaire verplichtingen. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, vallen EG-subsidies die zonder tussenkomst van de Nederlandse overheid door de Europese Commissie aan een bedrijf worden verstrekt en met betrekking waartoe geen Nederlands bestuursorgaan is belast met een taak betreffende

beheer, controle en toezicht, buiten het bereik van het wetsvoorstel. Voor de naleving van communautaire verplichtingen door niet-bestuursorganen die zonder tussenkomst van de Staat rechtstreeks van de Europese Commissie subsidies ontvangen, is de Staat alleen aansprakelijk indien de desbetreffende communautaire regelgeving nadere op de lidstaat rustende verplichtingen bevat. De communautaire regelgeving op het gebied van het gemeenschappelijk landbouwbeleid, de structuurfondsen en de transeuropese netwerken bevat dergelijke beheer-, controle- of toezichtverplichtingen voor de lidstaat. Indien de desbetreffende regelgeving niet voorziet in dergelijke verplichtingen, zoals het geval is ten aanzien van Europese technologiesubsidies, is er geen sprake van aansprakelijkheid van de Staat jegens de Europese Commissie of het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen. Eventuele communautaire aansprakelijkheid betreft dan uitsluitend de relatie tussen een instelling van de Gemeenschappen en het betrokken bedrijf dat EG-subsidie ontvangt.

De leden van de D66-fractie vragen zich af of er gedacht is aan een «subrogatieartikel» voor die gevallen waarin de Staat niet in beroep gaat tegen een opgelegde boete, maar het bestuursorgaan wel moet betalen (tegen hun zin). Op grond van artikel 30, eerste lid, boek 6 van het Burgerlijk Wetboek kan een verbintenis door een ander dan de schuldenaar worden nagekomen, tenzij haar inhoud of strekking zich daartegen verzet. In beginsel zou het mogelijk zijn een artikel te construeren met de strekking dat een betrokken decentraal bestuursorgaan verplicht wordt een schuld van de centrale overheid aan een EU-instelling te voldoen. In principe komt dit op hetzelfde neer en is het uitgangspunt hetzelfde als in onderhavig wetsvoorstel; de nadelige financiële gevolgen moeten worden gedragen door degene die verantwoordelijkheid draagt, namelijk het betrokken decentrale bestuursorgaan en niet de centrale overheid. Echter vanwege technische redenen is ervoor gekozen een verhaalsrecht op te nemen. Dan is het bestuursrechtelijke aanknopingspunt helder en heeft de Staat een keuzevrijheid om al dan niet gebruik te maken van dit recht. Om een verplichte vorm van subrogatie te creëren moet er een verplichte aanschrijving door de Staat aan het betrokken decentrale bestuursorgaan plaatsvinden alvorens deze verplichting ontstaat. Vanwege de technisch-juridische onduidelijkheid over de status van een dergelijke aanschrijving is gekozen voor de optie van een verhaalsrecht. Hieraan ligt een besluit in de zin van de Algemene wet bestuursrecht ten grondslag, waartegen bij de bestuursrechter kan worden opgekomen.

Het huidige subrogatie-artikel in het Burgerlijk Wetboek is niet voldoende, omdat hiermee slechts de mogelijkheid wordt gecreëerd de schuld door een ander te laten betalen, maar geen verplichting daartoe bestaat. Verder zit er nog een praktische kant aan het verhaal. In geval van subrogatie en een aanschrijving door de Staat aan het betrokken decentrale bestuursorgaan, zal de mogelijkheid ontstaan voor het betrokken bestuursorgaan om naar de rechter te stappen. Dit kan een lange procedure tot gevolg hebben, die tevens in kan houden dat niet betaald wordt aan de Europese instelling. In geval van de in het onderhavig wetsvoorstel opgenomen verhaalsoptie krijgt de Europese instelling eerst zijn geld en wordt er vervolgens geprocedeerd over de vraag ten laste van welk orgaan dit moet komen. Ook Europeesrechtelijk gezien verdient de verhaalsmogelijkheid derhalve de voorkeur boven een subrogatieartikel. Daarnaast speelt nog een ander praktisch argument een rol, namelijk het verrekeningsaspect. Indien er geldstromen van voldoende omvang lopen van het Rijk naar het betrokken bestuursorgaan, kan verrekening praktisch zijn. Deze mogelijkheid maakt dat toepassing geven aan een verhaalsrecht in de praktijk in veel gevallen geen grote problemen zal opleveren.

De fracties van RPF en GPV vragen zich af of, indien de minister de mogelijkheid wordt gegeven tot preventief toezicht en controle, hij dan ook niet in bepaalde mate verantwoordelijk is voor het verzuim dat ondanks ministerieel toezicht toch plaatsvindt. Door betrokkenheid van de Staat bij naleving van communautaire verplichtingen te vergroten, wordt een bepaalde verantwoordelijkheid bij de betrokken minister gelegd. Hoe ver gaat deze verantwoordelijkheid en heeft dit gevolgen voor de betekenis en toepassing van het verhaalsrecht? Uitgangspunt voor het verhaalsrecht is dat decentrale overheden een eigen verantwoordelijkheid hebben voor de naleving van de op hen rustende communautaire verplichtingen. Een aanwijzingsbevoegdheid voor de Staat doet hier niets aan af. Zowel in gevallen waarin een aanwijzing is gegeven als in gevallen waarin geen aanwijzing is gegeven, kan derhalve verhaald worden. In het wetsvoorstel is dan ook de mogelijkheid tot verhaal losgekoppeld van de bevoegdheid tot het geven van een aanwijzing. In dit verband is van belang dat de aanwijzingsbevoegdheid moet worden aangemerkt als een lichte vorm van toezicht. Het kan bijvoorbeeld zo zijn dat een aanwijzing niet door het betrokken bestuursorgaan wordt nageleefd. In dat geval is het zonder meer duidelijk dat de Staat niet verantwoordelijk is voor het niet naleven van communautaire verplichtingen door het betrokken bestuursorgaan. Het gaat hier om een vorm van zogeheten «positief toezicht», waarmee beïnvloedingsmechanismen worden bedoeld die ertoe strekken dat betrokken bestuursorganen bepaalde besluiten nemen of handelen op een bepaalde manier. Van positief toezicht is sprake wanneer een toezichthouder een aanwijzing kan geven die het aan toezicht onderworpen bestuursorgaan moet opvolgen; bijvoorbeeld de aanwijzing die de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer aan een gemeenteraad kan geven om een bestemmingsplan vast te stellen, of de aanwijzing waarbij deze iets bepaalt over de inhoud van zo'n plan. In de Algemene wet bestuursrecht ontbreekt een regeling met betrekking tot het «positieve toezicht». Echter uit de omstandigheid dat er geen hiërarchische relatie bestaat tussen het toezichthoudende bestuursorgaan en het bestuursorgaan waarop toezicht zou moeten worden uitgeoefend, volgt dat elke toezichtsbevoegdheid op een wettelijke regeling moet berusten.

In het onderhavige wetsvoorstel is het streven, zo blijkt uit de memorie van toelichting, zo terughoudend te zijn met deze vorm van toezicht als de omstandigheden toelaten, teneinde een te gedetailleerde rijksbemoeienis te voorkomen. De aandacht voor het Rijk voor de beleidsvoering zou zich vanuit deze gedachtegang moeten concentreren op de hoofdlijnen, waarbij maatgevend is of al dan niet sprake is van rijksbelangen en -verantwoordelijkheden. Gelet hierop kan niet worden volgehouden dat de Staat verantwoordelijk kan worden gehouden voor de gedragingen van betrokken bestuursorganen, die in beginsel autonoom zijn ten opzichte van de Staat. Weliswaar is op dit punt de ministeriële verantwoordelijkheid niet geheel afwezig, maar deze functioneert meer op afstand. De verantwoordelijkheid van de minister gaat niet verder dan het al dan niet gebruikmaken van de in deze wet gegeven bevoegdheden. De uiteindelijke verantwoordelijkheid voor de naleving van communautaire regels blijft echter berusten bij de betrokken bestuursorganen. Daarin brengt het onderhavige wetsvoorstel geen verandering.

Aangezien, zoals bovenstaand aangegeven, het verhaalsrecht volledig is losgekoppeld van de aanwijzingsbevoegdheid, heeft de ministeriële bemoeienis geen invloed op de betekenis van het verhaalsrecht. Wel kan de ministeriële bemoeienis onder omstandigheden betekenis hebben voor de toepassing van het verhaalsrecht. Bij de beoordeling of toepassing dient te worden gegeven aan uitoefening van het verhaalsrecht, dient de vraag te worden betrokken in hoeverre de minister de terugvordering had

kunnen voorkomen. Indien hiervan sprake is, kan dit aanleiding zijn om af te zien van gebruikmaking van het verhaalsrecht. Maar in beginsel, zoals hiervoor reeds gesteld, staat het verhaalsrecht op zichzelf en is een eventuele toepassing hiervan niet afhankelijk van de vraag of al dan niet toepassing is gegeven aan de mogelijkheid een aanwijzing te geven. Deze vorm van toezicht betekent dus dat de Staat een bijdrage kan leveren aan een juiste en zorgvuldige naleving van communautaire verplichtingen, maar nadrukkelijk niet dat de Staat hiermee (mede)verantwoordelijk wordt voor de besteding van subsidies aan bestuursorganen die niet hiërarchisch ondergeschikt zijn aan de centrale overheid.

4. Algemene betrokkenheid decentrale overheden

De regering onderkent de toenemende invloed van Europees beleid en Europese regels in verschillende sectoren die voor decentrale overheden van belang zijn. Dit heeft ook geleid tot meer betrokkenheid van decentrale overheden, zoals bij de voorbereiding van de Nederlandse standpuntbepaling inzake de structuurfondsverordeningen voor de periode 2000–2006. Ook is er sedert enkele jaren sprake van een regulier informeel overleg over Europese aangelegenheden tussen rijksoverheid en vertegenwoordigers van het IPO en de VNG, het zogenaamde BZK/BuZa/IPO/VNG-overleg. Om de betrokkenheid van en de informatievoorziening aan de decentrale overheden verder te verbeteren is in het boven aangehaalde kabinetsstandpunt aangekondigd dat dit informele BZK/BuZa/IPO/VNG-overleg (aansluitend bij de afspraken die voortvloeien uit het BANS) zal worden geformaliseerd. Dit geformaliseerde overleg vindt sinds december 1999 in beginsel maandelijks plaats. Daarbij worden de voor de decentrale overheden relevante Europese ontwikkelingen en voorstellen besproken. In vervolg daarop zal een voorstel van de Europese Commissie dat in betekenende mate gevolgen heeft voor de decentrale overheden verder bilateraal worden besproken met het IPO en de VNG. Overigens zal ter zake niet alleen overleg gevoerd worden met het IPO en de VNG (als koepelorganisaties van de territoriaal gedecentraliseerde overheden), maar zullen ook de vertegenwoordigers van de functioneel gedecentraliseerde overheden – in het bijzonder de Sociaal-Economische Raad en de Unie van Waterschappen – betrokken worden bij de voorbereiding, totstandkoming en toepassing van Europese regelgeving die belangrijke invloed heeft op de bestuursorganen die zij vertegenwoordigen.

Er is derhalve géén sprake is van eenzijdige verplichtingen van decentrale overheden ten opzichte van de centrale overheid. Het Rijk heeft de plicht te zorgen voor een goede en tijdige voorlichting en informatie-uitwisseling. Overigens hebben de Nederlandse provincies en gemeentes in Brussel ook een zelfstandige raadgevende stem in het Comité van de Regio's, waarin vertegenwoordigers van de regionale en lokale lichamen van alle lidstaten zitting hebben.

5. Uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid

De leden van de fractie van de PvdA vragen of de regering kan toelichten hoe voor de betrokken bestuursorganen gegarandeerd zal worden dat zij niet te maken krijgen met onbedoelde buitensporige verhogingen van de administratieve lastendruk. Ik merk daarover graag het volgende op. Uitgangspunt is dat de ministers dienen te streven naar een zodanig gebruik van hun bevoegdheden dat de met de uitvoering gemoeide kosten voor de betrokken bestuursorganen zo veel mogelijk beperkt blijven. Daarom zal de minister – zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet – ter verkrijging van informatie over de besteding van EG-subsidies zoveel mogelijk gebruik maken van de reguliere jaarstukken

van de desbetreffende bestuursorganen, de bij die jaarstukken behorende verklaring/verslag van de ter plaatse werkzame accountant, en de gegevens die het bestuursorgaan in het kader van subsidie-aanvraag en -afhandeling al moet verstrekken aan de betrokken instelling van de Europese Gemeenschappen. In veel gevallen zal volstaan kunnen worden met het aan het betrokken ministerie zenden van afschriften van deze documenten.

Het betrokken bestuursorgaan moet de minister in kennis stellen van een ontvangen EG-subsidie, daarbij aard en omvang van de gesubsidieerde activiteiten vermelden, en aangegeven welke voorwaarden ten aanzien van de subsidieverstrekking zijn opgelegd. Verder dient het bestuursorgaan de minister jaarlijks verslag te doen van de wijze waarop de EG-subsidie is aangewend dan wel invulling is gegeven aan beheer, controle of toezicht met betrekking tot de verstrekte EG-subsidie. Gegeven de in Nederland algemeen gebruikelijke maatstaven voor administratie en beheer, komt het mij voor dat het wetsvoorstel geen buitensporige eisen stelt aan een bestuursorgaan.

In de memorie van toelichting is aangegeven dat, alvorens van het inlichtingenrecht gebruik wordt gemaakt, in voorkomende gevallen overleg plaats dient te vinden met andere betrokken ministers, om te voorkomen dat de informatieplicht per ministerie te veel uiteen gaat lopen en er onvoldoende op elkaar afgestemde nadere regelingen worden uitgevaardigd. De gekozen formulering met «alvorens» impliceert geen beperking van de bevoegdheid tot het opvragen van informatie, maar verplicht de betrokken ministers er wel toe om in voorkomende gevallen met elkaar overleg te plegen. Dit overleg moet voorkomen dat de administratieve lasten van bestuursorganen zouden stijgen door ongecoördineerde acties van de departementen.

De leden van de CDA-fractie vragen zich af of de kosten van controlebemoedeningen bij lagere overheden en andere organen declarabel zijn bij de desbetreffende Europese instanties. In bepaalde gevallen is dit inderdaad mogelijk. Zo geldt op het terrein van de structuurfondsen een regeling voor technische bijstand, die het volgende inhoudt.¹ Op initiatief of voor rekening van de Commissie kunnen de structuurfondsen, in het licht van de adviezen van de in het kader van de comitologie ingestelde comités over de verschillende soorten maatregelen binnen de grens van 0,25% van hun respectieve jaarlijkse toewijzing, de voorbereidings-, toezicht-, evaluatie- en controlemaatregelen financieren die voor de uitvoering van structuurfondsacties nodig zijn. Deze omvatten onder meer het opzetten, het doen functioneren en het onderling koppelen van computersystemen voor beheer, toezicht en evaluatie. Voor communautaire medefinanciering van kosten die voor de lidstaten voortvloeien uit beheer, uitvoering, toezicht en controle geldt wel een aantal voorwaarden.²

De leden van de CDA-fractie vragen of door het wetsvoorstel ook nadere gegevens naar voren kunnen komen over de doelmatigheid van de bestede middelen. Het antwoord op deze vraag is bevestigend. In de antwoorden op de Kamervragen waarnaar de leden van de fractie van het CDA verwijzen (Kamerstukken II 2000–2001, 27 546, nr. 4) is onder meer aangegeven dat het de bedoeling is dat in de periode 2000–2006 meer aandacht zal worden besteed aan de inhoudelijke voortgang van de structuurfondsprogramma's en het realiseren van de gestelde beleidsdoelstellingen. Daartoe zijn in de programma's kwantitatieve inhoudelijke doelstellingen en streefwaarden gedefinieerd, waarop door de Europese Commissie, de departementen en de regio's toezicht wordt gehouden. De bevoegdheden die voorliggend wetsvoorstel creëert vormen belangrijke

¹ Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad van 21 juni 1999 houdende algemene bepalingen inzake de structuurfondsen, art. 23 (PbEG 1999, L 161).

² Zie: Verordening (EG) nr. 1685/2000 van de Commissie van 28 juli 2000 tot vaststelling van uitvoeringsbepalingen van Verordening (EG) nr. 1260/1999 van de Raad met betrekking tot de subsidiabiliteit van de uitgaven voor door de structuurfondsen medegefinancierde verrichtingen (PbEG 2000, L 193).

instrumenten voor het toezicht van de minister op een doelmatige uitvoering van structuurfondsacties, voor zover deze doelmatige uitvoering vast ligt in communautaire verplichtingen die moeten worden nageleefd. De Staatssecretaris van Economische Zaken is overigens op dit moment samen met de andere betrokken bewindspersonen bezig met de opstelling van een brief aan de Tweede Kamer over de wijze waarop de Kamer zal worden geïnformeerd over de financiële voortgang van de structuurfondsacties in de periode 2000–2006 en over de wijze van verstrekking van prestatiegegevens inzake de besteding van die gelden.

De leden van de D66-fractie willen weten of het wetsvoorstel in het kader van de monitoring van de administratieve lastendruk ook werd voorgelegd aan de Commissie-Actal (adviescollege toetsing administratieve lasten). Dit is niet het geval. Wel is het wetsvoorstel voor commentaar voorgelegd aan het gezamenlijk steunpunt van de Werkgroep Voorgenomen Regelgeving (WVR, ingesteld in het kader van de operatie Marktworping, Deregulering en Wetgevingskwaliteit). Door het Ministerie van Economische Zaken is in dat verband een toets verricht op de (neven)effecten van het wetsvoorstel met betrekking tot de administratieve lastendruk (bedrijfseffectentoets). Voorts heeft het Ministerie van Justitie in het kader van de wetgevingstoets de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid van het wetsvoorstel tegen het licht gehouden. Zowel het WVR-advies als de wetgevingstoets van het Ministerie van Justitie waren positief. Zoals in de memorie van toelichting is uiteengezet, is een concept van het wetsvoorstel voorts ter consultatie voorgelegd aan het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, de Unie van Waterschappen, de Sociaal-Economische Raad en de Algemene Rekenkamer.

6. Door de regering ten aanzien van het wetsvoorstel ingewonnen adviezen

6.1 Het advies van het Interprovinciaal Overleg

Zowel de leden van de fractie van de PvdA als van de fractie van de VVD informeren naar het kenniscentrum voor Europees recht en decentrale overheden. Zij willen weten wanneer dit kenniscentrum operationeel zal zijn, wat de rol van de centrale overheid in het centrum zal zijn en waar het zal worden ondergebracht. Aan de voorbereidingen voor de oprichting van een kenniscentrum Europees recht en decentrale overheden wordt gewerkt door de rijksoverheid¹, het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen tezamen. Op dit moment wordt overleg gevoerd over de opzet en de financiering van de startfase van het kenniscentrum. Onder de startfase wordt verstaan de daadwerkelijke oprichting alsmede de eerste drie jaar van het functioneren van het Kenniscentrum. Medio juli dit jaar vinden gesprekken plaats waar naar verwachting tot afspraken kan worden gekomen. Vervolgens is, na de totstandkoming van deze afspraken, een periode van ongeveer negen maanden nodig om tot oprichting van het kenniscentrum te komen. Dit komt neer op opening van het centrum in het voorjaar van 2002. Ter beantwoording van de vraag of de regering voor de centrale overheid een rol ziet weggelegd, zij allereerst gesteld dat de regering bij de bevordering van parate en operationele kennis van de inhoud en de handhaving van EG-regels bij decentrale overheden uitgaat van de eigenstandige verantwoordelijkheid van de decentrale overheden. Vanwege het bredere algemene belang dat de rijksoverheid heeft bij een goed functionerend openbaar bestuur, waaronder ook de toepassing en uitvoering van Europese regelgeving, is de regering bereid om – tijdelijk – een ondersteunende rol te vervullen, zodat de decentrale overheden ter zake een inhaalslag kunnen maken. Om die reden faciliteert de rijksoverheid de oprichting van het kenniscentrum, zowel door projectcapaciteit ter

¹ De Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, van Buitenlandse Zaken en van Justitie.

beschikking te stellen totdat het centrum operationeel is als door medefinanciering voor de duur van de startfase. Een en ander geschiedt in nauwe samenwerking met de koepelorganisaties (het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging van Nederlandse Gemeenten en de Unie van Waterschappen). Deze ondersteunende rol van de centrale overheid laat evenwel de eigen verantwoordelijkheid van de decentrale overheden op dit terrein onverlet. Een antwoord op de vraag waar het kenniscentrum zal worden ondergebracht is op dit moment nog niet te geven. Het is één van de onderwerpen die zullen worden uitgewerkt tijdens de fase van daadwerkelijke oprichting en is als zodanig onderwerp van overleg met de koepelorganisaties.

6.2 Het advies van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De leden van de PvdA-fractie geven aan dat het hen onduidelijk is of subsidies die door de EG rechtstreeks worden verstrekt, bijvoorbeeld technologiesubsidies aan bedrijven en instellingen, eveneens onder de werking van het wetsvoorstel vallen. Een antwoord op deze vraag is eerder in deze nota gegeven; zie daartoe het antwoord op de gelijklopende vraag van de leden van de fractie van D66 bij het onderdeel *Inhoud van de ministeriële bevoegdheden (verhaalsrecht)*. Ook zij in dit verband verwezen naar de passage die over dit onderwerp is opgenomen in de eerste alinea volgend op tabel 1.

De leden van de PvdA-fractie willen weten of de regering de optie heeft gezien om alle Europese geldstromen via de Staat te laten verlopen in plaats van rechtstreeks van de Europese Commissie naar decentrale bestuursorganen. De leden van de PvdA-fractie wijzen daarbij in het bijzonder op de structuurfondsen. In het begin van deze nota (onderdeel *Inleiding*) ben ik reeds ingegaan op het constitutionele bestel en de bestuurlijke verhoudingen binnen Nederland. Ik heb daarbij aangegeven dat Nederland er als gedecentraliseerde eenheidsstaat voor gekozen heeft het regionale structuurbeleid zoveel mogelijk door de decentrale overheden te laten uitvoeren. Het via de rijksbegroting leiden van structuurfondsgelden zou een zekere spanning oproepen met de gedurende de laatste tien jaar in Nederland nagestreefde decentralisatie van het regionale beleid.

Een antwoord op de vraag van de leden van de VVD-fractie over aard en omvang van de regelingen die onder de reikwijdte van het wetsvoorstel vallen, is eerder in deze nota gegeven, zodat daarnaar verwezen kan worden.

De leden van de CDA-fractie vragen of de regering de intentie heeft om na een jaar aan de hand van een lijst van de op dat moment bij het Rijk aangemelde kleinere Europese subsidieregelingen te komen tot een informele limitering van de veelheid van dergelijke regelingen. Het is – zoals in de memorie van toelichting uiteengezet – moeilijk om op dit moment vanuit het Rijk een uitputtende opsomming te geven van alle bij Nederlandse instanties terechtkomende subsidies. Het gaat daarbij om uiteenlopende terreinen zoals energie, milieu, onderwijs, beroepsopleiding en jeugdzaken, geneeskunde en volksgezondheid, cultuur en audiovisuele sector, sociaal beleid, telematicasystemen, informatie- en communicatietechnologieën, vervoerbeleid, industrie, consumentenbescherming etc. De Europese Commissie stelt het Rijk niet in kennis van de uitbetaling van deze gelden. Juist omdat het Rijk informatie daaromtrent ontbeert, bevat het wetsvoorstel de bepaling dat het betrokken bestuursorgaan de minister daarvan in kennis stelt. De lijst die bijvoorbeeld een jaar na inwerkingtreding van de wet zou kunnen worden opgesteld van alle tot op dat moment bij het Rijk aangemelde subsidieregelingen biedt evenwel

slechts een momentopname. Dat is niet alleen zo omdat het aantal subsidieregelingen mogelijk aan wijziging onderhevig is (oude verdwijnen, nieuwe komen erbij), maar ook en vooral omdat het onbekend is of er in enig jaar Nederlandse bestuursorganen zijn die een beroep doen op en in aanmerking komen voor een bepaalde subsidieregeling. Op zichzelf kan uit de algemene begroting van de Europese Unie een sluitend overzicht van alle bestaande regelingen op het gebied van het interne beleid worden afgeleid, maar daarmee blijft de vraag onbeantwoord of er Nederlandse bestuursorganen zijn die met succes een beroep hebben gedaan op deze regelingen.

6.3 Het advies van de Sociaal-Economische Raad

De leden van de VVD-fractie brengen naar voren dat in het wetsvoorstel is bepaald dat geen aanwijzing zal worden gegeven dan nadat het betrokken bestuursorgaan in de gelegenheid is gesteld een gebleken verzuim te herstellen (artikel 3, tweede lid). De leden van de VVD-fractie kunnen zich voorstellen dat niet in elke situatie herstel mogelijk zal zijn en vragen de regering toe te lichten op welke situaties hier wordt bedoeld. De aangehaalde passage moet vooral gezien worden tegen de achtergrond van een zorgvuldige besluitvorming en is mede bedoeld om onnodig gebruik van de aanwijzingsbevoegdheid te voorkomen. Een situatie waarin herstel mogelijk is, doet zich bijvoorbeeld voor wanneer EG-subsidies ten onrechte blijken te zijn uitbetaald aan een projectuitvoerder, maar de desbetreffende bedragen nog met hem kunnen worden verrekend. Een ander voorbeeld is dat een voorgeschreven verslag, rapport of melding niet binnen de daarvoor geldende termijn naar de Europese Commissie is gezonden. Wanneer het bestuursorgaan dit verslag, rapport of melding alsnog opstelt, bij de Commissie uitstel aanvraagt (en de Commissie daarin bewilligt) en het bestuursorgaan vervolgens zorg draagt voor verzending naar de Commissie, is eveneens sprake van een verzuim dat is hersteld.

B. ARTIKELSGEWIJS

De leden van de VVD-fractie zijn van mening dat de aanhef van de wet niet juist is. Naar de mening van deze leden dient deze te worden gewijzigd in «Wet Toezicht EG-subsidies». De regering ziet geen overwegende bezwaren in handhaving van de huidige naamgeving. Volgens de aanwijzingen voor de regelgeving wordt het opschrift beknopt gehouden en bevat het zo mogelijk enige materiële aanduiding van het onderwerp van de regeling. Naar het oordeel van de regering wordt met de huidige titel aan deze voorwaarden voldaan. Hierbij is van belang dat aan de naamgeving van een wet juridisch geen rechten of verplichtingen kunnen worden ontleend en de naamgeving tot doel heeft de herkenbaarheid van de wet te vergroten. Verder kan er naar de mening van de regering geen misverstand over bestaan om welke subsidies het gaat. Het gaat om subsidies die afkomstig zijn van instellingen van de Europese Unie, zoals blijkt uit de definities zoals deze zijn opgenomen in artikel 1 van onderhavig wetsvoorstel. Andere Europeesrechtelijke kaders waarbinnen subsidies worden verstrekt bestaan niet. De regering geeft er derhalve de voorkeur aan om de huidige titel te behouden.

De Minister van Financiën,
G. Zalm